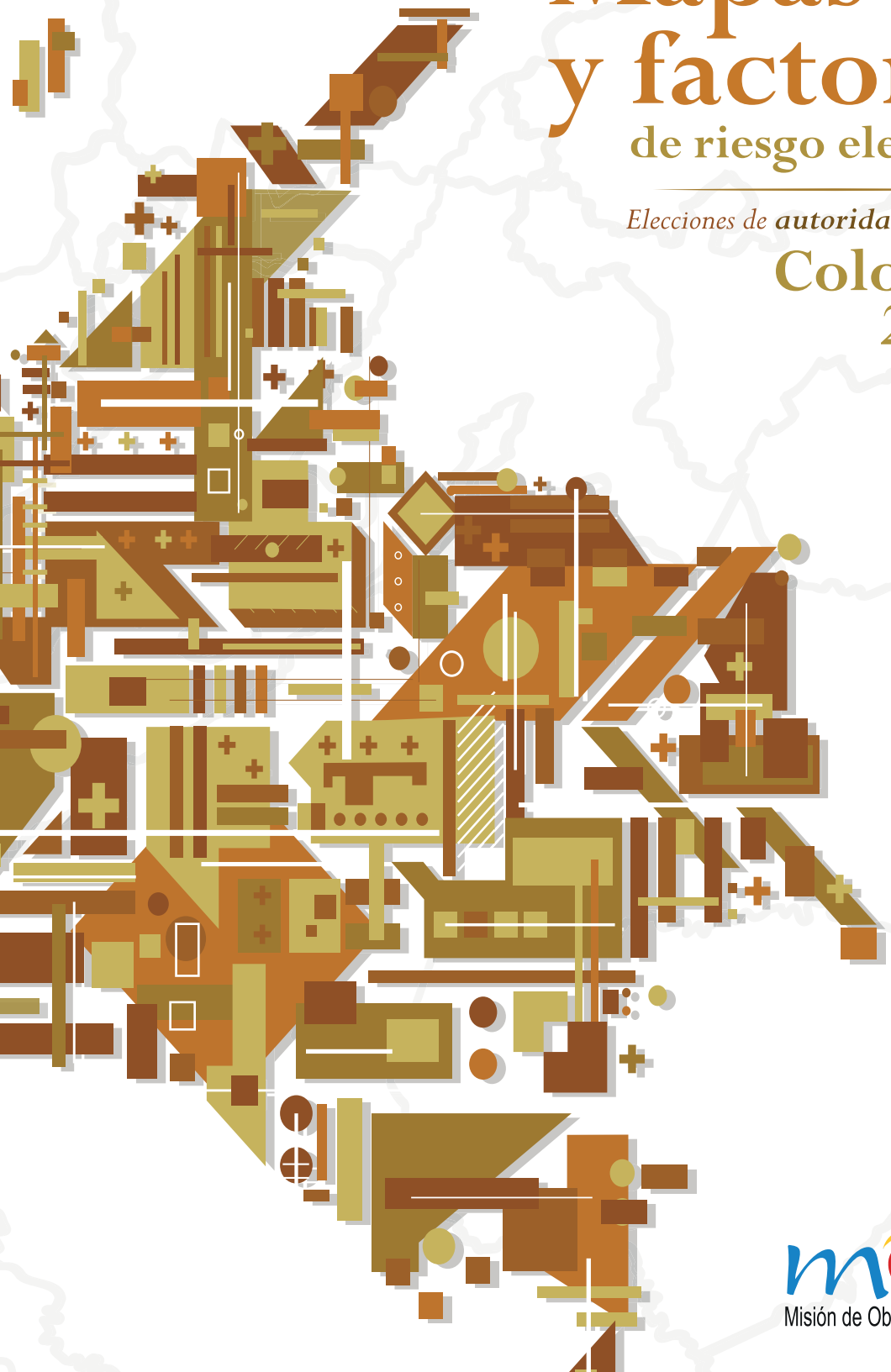
Mapas y factores de riesgo electoral

Elecciones de ***autoridades locales***

Colombia 2019



Misión de Observación Electoral

Mapas y factores de riesgo electoral
Elecciones de autoridades locales
Colombia
2019

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

Datos Electorales
www.datoselectorales.org

Mapas y factores de riesgo electoral

Elecciones de ***autoridades locales***

Colombia 2019

Universidad del Rosario

Demos-UR
Grupo de Estudios de la Democracia
Universidad del Rosario

UNIVERSIDAD DEL NORTE
Instituto de Desarrollo Político e Institucional

CENTRO DE PENSAMIENTO UNCaribe
Investigación y pedagogía para la construcción de paz

IHS Pontificia Universidad JAVERIANA Bogotá

Universidad Tecnológica de Bolívar
CARTAGENA DE INDIAS

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad del Tolima
Una nueva historia

Universidad Externado de Colombia

LINAE
Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial

IHS Pontificia Universidad JAVERIANA Cali
VIGILADA MINEDUCACIÓN. Res. 12220 de 2016

CERSUR
Centro de Estudios Regionales del Sur

FLIP
FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA

Universidad del Cauca®
Vigilada Mineducación

Universidad de San Buenaventura Colombia

CODHES
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

VIVA la Ciudadanía

Netherlands Institute for Multiparty Democracy

Pastoral Social Cáritas Colombiana

moe Misión de Observación Electoral

Con el apoyo de:

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA – FESCOL – 40 AÑOS

Suecia Sverige

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

Mapas y factores de riesgo electoral
Elecciones de autoridades locales Colombia 2019

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
Misión de Observación Electoral -MOE-
Editor general de los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE

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

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

Ángela María Gómez Vega
Investigadora
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral -MOE-

Brand Sebastián Moreno García
Asistente de investigación
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral -MOE-

Luz Adriana Peña Peña
Línea de investigación en Mujer, Política y Poder
Misión de Observación Electoral – MOE

Yann Basset
Director Grupo de Estudios de la Democracia
DEMOS-UR
Universidad del Rosario

Daniel Felipe López
Investigador de DEMOS-UR
Universidad del Rosario

Felipe Botero Jaramillo
Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política
Codirector de Congreso Visible
Universidad de los Andes

Juan Manuel Palacios Luna
Investigador
Universidad de los Andes

Viviana Andrea Sarmiento Peña
Investigadora de Congreso Visible
Universidad de los Andes

Juan Federico Pino Uribe
Departamento de Ciencias Políticas
Pontificia Universidad Javeriana

Fabio Lozano
Doctorado en Humanidades
Universidad de San Buenaventura

Jennifer Gutiérrez
Coordinadora del Sistema de Información sobre DDHH
CODHES

Federico Gutiérrez García
Centro de Estudios
Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP

Julián David García
Asesor de protección
Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP

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

Carlos Augusto Sánchez Castañeda
Sociedad Geográfica de Colombia
Programa de Geografía, Universidad Externado de Colombia

Luisa Salazar Escalante
Investigadora
Observatorio de Justicia Electoral
Misión de Observación Electoral – MOE

Luis Fernando Trejos
Director del Centro de Pensamiento
UNCaribe
Universidad del Norte

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

Alejandro Sánchez López de Mesa
Director del programa de Ciencia Política
Pontificia Universidad Javeriana de Cali

Leyder Humberto Perdomo Ramírez
Corporación Viva la Ciudadanía
Regional Antioquia

Anderson Oviedo Rodríguez
Observación y Solidaridad con Arauca - OBSAR
Pastoral Social Caritas Arauca

Eduardo Andrés Chilito
Universidad del Cauca

Fernando Calvache
Universidad del Valle

Cristhian Camilo Martínez
Andrés Fernando Roldán
Universidad del Tolima

José Jairo González Arias
David Alonso Silva Ojeda
Fabián Ricardo Hernández Calderón
Centro de Estudios Regionales del Sur - CERSUR

ISBN
978-958-52252-2-0
Primera edición
Octubre 2019

Fernando Antonio Murcia Sánchez
Corrección de estilo

Paula Camila Cruz Fajardo
Diego Ernesto Martínez Zambrano
Diseño y diagramación
Misión de Observación Electoral -MOE-

Impresión
Arte Litrográfico

Bogotá, Colombia
Octubre, 2019.

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

Tabla de Contenido

Índice de mapas ..... pág. 8

Miembros del Grupo Técnico de Mapa de Riesgo Electoral..... pág. 11

Presentación ..... pág. 17
Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional
Misión de Observación Electoral – MOE

Análisis general de los factores de riesgo para las elecciones de autoridades locales 2019 ..... pág. 25
Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

I. Riesgo por factores indicativos de fraude electoral

Mapa consolidad de riesgo por factores indicativos de fraude electoral - elecciones locales 2019 ..... pág. 69
Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia - MOE

Riesgo por niveles, variaciones y diferencias atípicas de la participación electoral: elecciones locales 2003, 2007, 2011 y 2015 ..... pág. 77
Yann Basset
Daniel Felipe López
Grupo de Estudios de la Democracia – DEMOS-UR
Universidad del Rosario

Factores de riesgo por anomalías en votos nulos y tarjetones no marcados: elecciones regionales 2019..... pág. 93
Felipe Botero y Juan Manuel Palacios
Departamento de Ciencia Política
Universidad de los Andes

Limitaciones a la competencia: el dominio electoral como factor de riesgo, elecciones locales 2007, 2011 y 2015..... pág. 121
Juan Federico Pino Uribe
Departamento de Ciencias Políticas
Pontifica Universidad Javeriana

II. Riesgo por factores de violencia

Mapa consolidado por factores de violencia elecciones locales 2019 .... pág. 153
Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Riesgo por presencia, intensidad de acciones y amedrentamientos de gruposarmados ilegales para las elecciones locales de 2019 ..... pág. 162
Ángela María Gómez Vega
Investigadora
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Democracia bajo fuego, masiva migración forzada y vigencia del sistema electoral del Estado: el riesgo por desplazamiento forzado.. pág. 210
Fabio Lozano y Jennifer Gutiérrez
CODHES y Universidad de San Buenaventura

Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa: elecciones 2019 .... pág. 225
Federico Gutiérrez García
Julián David García
Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP

Violencia política: riesgos asociados al ataque de líderes políticos, sociales y comunales y la respuesta institucional ..... pág. 239

Camilo Vargas Betancourt
Ángela María Gómez Vega
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

III. Riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral

Riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral: ¿la zonificación y la inscripción de cédulas son utilizadas para ganar elecciones? ..... pág. 293
Diego Alejandro Rubiano Plazas
Investigado
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

IV. Análisis de contexto del riesgo electoral: elecciones locales 2019

Los obstáculos a la participación como riesgos para la representación política de las mujeres: con miras a una democracia local paritaria en el 2019..... pág. 337
Luz Adriana Peña Peña
Línea de investigación en Mujer, Política yPoder
Luisa Salazar Escalante
Observatorio de Justicia Electoral
Misión de Observación Electoral - MOE

Las elecciones atípicas: el riesgo de malos avales como un costo para la democracia ..... pág. 371
Viviana Andrea Sarmiento Peña
Congreso Visible
Universidad de los Andes

Dificultad de acceso a los puestos de votación en las zonas rurales de algunos municipios de Colombia ..... pág. 385
Laura Rincón Gamba
Carlos Augusto Sánchez Castañeda
Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE
Universidad Externado de Colombia

V. Análisis regional del riesgo electoral: elecciones locales 2019

Riesgo electoral asociado a nuevas y viejas dinámicas de violencia armada en el Caribe colombiano .....pág. 403
Luis Fernando Trejos Rosero
Centro de Pensamiento UNCaribe
Universidad del Norte

Elecciones locales en Montes de María, 2019: riesgo electoral persistente y violencia política de baja intensidad .....pág. 417
Armando José Mercado
Universidad Tecnológica del Bolívar

Riesgos para las elecciones locales en Antioquia, 2019 .....pág. 439
Leyder Perdomo Ramírez
Corporación Viva la Ciudadanía

Riesgos electorales para las elecciones regionales de 2019 en el departamento de Arauca: Dilemas de una democracia imperfecta en un conflicto arraigado .....pág. 453
Anderson Oviedo Rodríguez
Observación y Solidad con Arauca – OBSAR
Pastoral Social Caritas Arauca

Al retroceso en riesgos electorales: Tolima 2015- 2019 .....pág. 469
Cristhian Camilo Martínez Hernández
Andrés Fernando Roldán
Universidad del Tolima

Factores de riesgo electoral para el departamento del Huila: comicios locales 2019 .....pág. 481
José Jairo González Arias
David Alonso Silva Ojeda
Fabián Hernández Calderón
Centro de Estudios Regionales del Sur – CERSUR

Caracterización política y riesgo electoral en el Valle del Cauca en 2019...pág. 493
Alejandro Sánchez López de Mesa
Pontificia Universidad Javeriana de Cali

Polarización política en tiempos del Posacuerdo: factores de riesgo en las elecciones locales de 2019 en el departamento del Cauca .....pág. 511
Eduardo Andrés Chilito
Fernando Calvache
Universidad del Cauca

Índice de Mapas

Mapa # 1. ..... pág. 22
Mapa consolidado de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2019

Mapa #2. ..... pág. 40
Coincidencia de riesgo por factores indicativos de fraude en la votación y de trashumancia

Mapa #3.1 ..... pág. 57
Densidad de cultivos ilícitos de coca 2018

Mapa #3.2 ..... pág. 58
Municipios con funcionarios de elección popular sancionados o condenados por corrupción 1991-2017

Mapa # 4. ..... pág. 66
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones de autoridades locales 2019

Mapa # 5. ..... pág. 86
Riesgo por nivel atípico de participación para las elecciones locales 2019

Mapa # 6. ..... pág. 88
Riesgo por variación atípica de la participación electoral para las elecciones locales 2019

Mapa # 7. ..... pág. 90
Riesgo por diferencia atípica en la participación electoral entre cargos a elegir para las elecciones locales 2019

Mapa # 8. ..... pág. 104
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Gobernación 2019

Mapa # 9. ..... pág. 106
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Asamblea 2019

Mapa # 10. ..... pág. 108
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Alcaldía 2019

Mapa # 11. ..... pág. 110
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Concejo 2019

Mapa # 12. ..... pág. 112
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Gobernación 2019

Mapa #13. ..... pág. 114
Riesgo por atipicidad en tarjet.ones no marcados para elecciones a Asamblea 2019

Mapa # 14. ..... pág. 116
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Alcaldía 2019

Mapa # 15. ..... pág. 118
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Concejo 2019

Mapa # 16. ..... pág. 140
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Gobernación 2019

Mapa # 17. ..... pág. 142
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Asamblea 2019

Mapa # 18. ..... pág. 144
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Alcaldía 2019

Mapa # 19. ..... pág. 146
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Concejo 2019

Mapa # 20. ..... pág. 150
Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia para las elecciones de autoridades locales 2019

Mapa # 21. ..... pág. 190
Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados – GAO 2019

Mapa # 22. ..... pág. 192
Riesgo por intensidad de acciones violentas de Grupos Armados Organizados – GAO 2019

Mapa # 23. ..... pág. 194
Riesgo por presencia del ELN 2019

Mapa # 24. ..... pág. 196
Riesgo por intensidad de acciones violentas del ELN 2019

Mapa # 25. .....pág. 198
Riesgo por presencia de "disidencias" de FARC 2019

Mapa # 26. .....pág. 200
Riesgo por intensidad de acciones violentas de "disidencias" de FARC 2019

Mapa # 27. .....pág. 202
Riesgo por presencia del EPL/Los Pelusos 2019

Mapa # 28. .....pág. 204
Riesgo por intensidad de acciones violentas del EPL/Los Pelusos 2019

Mapa # 29. .....pág. 206
Número de grupos armados ilegales presentes por municipio 2019

Mapa # 30. .....pág. 208
Grupos armados ilegales presentes por municipio 2019

Mapa # 31. .....pág. 220
Riesgo por desplazamiento forzado para las elecciones 2019

Mapa # 32. .....pág. 222
Riesgo por desplazamiento masivo para las elecciones 2019

Mapa # 33. .....pág. 236
Riesgo por violaciones a la libertad de prensa 2019

Mapa # 34. .....pág. 280
Riesgo por violencia política 2019

Mapa # 35. .....pág. 282
Violencia en contra de líderes políticos y sociales por tipo de liderazgo (27 de octubre 2018 – 27 julio 2019)

Mapa # 36. .....pág. 284
Violencia en contra de líderes políticos y sociales por tipo de hecho violento (27 de octubre 2018 – 27 julio 2019)

Mapa # 37. .....pág. 286
Violencia en contra de candidatos (27 de julio – 16 de septiembre 2019)

Mapa # 38. .....pág. 290
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral

Mapa # 39. .....pág. 328
Riesgo por atipicidad en inscripción de cédulas 2019

Mapa # 40. .....pág. 330
Riesgo por desproporción de censo electoral frente a censo poblacional 2018

Mapa # 41. .....pág. 332
Riesgo por antecedente de trashumancia 2015

Mapa # 42. .....pág. 391
Índice de accesibilidad espacial electoral rural – Chaparral, Tolima

Mapa # 43. .....pág. 393
Índice de accesibilidad espacial electoral rural – Turbo, Antioquia

Mapa # 44. .....pág. 395
Índice de accesibilidad espacial electoral r ural - Vista Hermosa, Meta

Mapa # 45. .....pág. 397
Índice de accesibilidad espacial electoral rural - San Vicente del Caguán, Caquetá.

Mapa # 46. .....pág. 414
Mapas consolidados de riesgo electoral 2 019 para la región Caribe

Mapa # 47. .....pág. 436
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para la región de los Montes de María

Mapa # 48. .....pág. 450
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para Antioquia

Mapa # 49. .....pág. 466
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para Arauca

Mapa # 50. .....pág. 478
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para Tolima

Mapa # 51. .....pág. 490
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para el Huila

Mapa # 52. .....pág. 508
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para el Valle del Cauca

Mapa # 53. .....pág. 524
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para el Cauca

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. Director del 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 Oviedo Rodríguez
Egresado de la facultad de derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia - sede Arauca. Vinculado con Pastoral Social - Caritas Arauca como coordinador del Observatorio de Realidades Sociales - Observación y Solidaridad con Arauca - OBSAR

Andrés Fernando Roldán
Co-investigador, estudiante de Ciencia Política de la Universidad del Tolima.

Ángela María Gómez Vega
Politóloga de la Universidad del Rosario. Investigadora del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE. Encargada del monitoreo y análisis de la violencia política y social y de la violencia política contra la mujer.

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.

Brand Sebastián Moreno García
Estudiante de Economía de la Universidad de Nacional de Colombia y de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Miembro del Grupo de investigación Raíces & Territorio de la ESAP. Actualmente es asistente de investigación del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE.

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. Coordinador de los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE desde 2015.

Carlos Augusto Sánchez Castañeda
Historiador de la Universidad Externado de Colombia e ingeniero catastral y geodesta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Asistente de investigación de la Sociedad Geográfica de Colombia y docente del programa de geografía de la Universidad Externado de Colombia.

Cristhian Camilo Martínez
Investigador, politólogo de la Universidad del Tolima, miembro del grupo de investigación Derecho Público de la misma universidad. En la actualidad coordina la regional Tolima de la MOE.

Daniel Felipe López
Politólogo de la Universidad del Rosario e investigador del Grupo de Estudios de la Democracia Demos-UR.

David Alonso Silva Ojeda
Investigador del Centro de Estudios Regionales del Sur –CERSUR. Politólogo de la Universidad Surcolombiana, investigador auxiliar del semillero "Andres Bello" de la facultad de Ciencias Jurídicas y políticas de las Universidad Surcolombiana, en estudios del papel de la iglesia en los procesos de paz y reconciliación en América Latina.

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.

Eduardo Andrés Chilito
Politólogo de la Universidad del Cauca. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Investigador del Grupo de Investigación de Actores, Procesos e Instituciones Políticas - GIAPRIP. Docente del Departamento de Ciencia Política Universidad del Cauca.

Fabián Ricardo Hernández Calderón
Investigador del Centro de Estudios Regionales del Sur- CERSUR. Estudiante de X semestre de Ciencia Política de la Universidad Surcolombiana. Asociado al grupo de estudios políticos de la Universidad Surcolombiana por medio del Semillero de investigación Políticas Públicas, Planeación y Desarrollo Territorial.

Fabio Lozano
PhD en Estudios sobre América Latina de la Universidad de Toulouse, actualmente director del Énfasis en Política y Derecho del doctorado en Humanidades de la Universidad de San Buenaventura en Bogotá.

Federico Gutiérrez García
Periodista y politólogo. Asistente de investigación del Centro de Estudios de la Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP. Trabaja en el proyecto Pauta Visible, monitoreando e investigando los contratos de publicidad oficial y su relación con la libertad de prensa.

Felipe Botero
Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de Arizona y M.A. en Ciencias Sociales de la Universidad de Chicago. Es profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y codirector de Congreso Visible. Investiga y publica sobre temas relacionados con consolidación de los sistemas de partidos, sistemas electorales y el funcionamiento de la democracia. Ha sido compilador de varios libros sobre el tema electoral y de partidos en Colombia. Sus artículos han aparecido en Latin American Politics and Society, Electoral Studies, Revista de Ciencia Política y Colombia Internacional, entre otras.

Fernando Calvache
Politólogo y estudiante de derecho de la Universidad del Cauca. Magíster en Sociología de la Universidad de Brasilia. Investigador del grupo Conflicto Armado e Iniciativas Civiles por la Paz CAPAZ de la Fundación Universitaria de Popayán. Docente de la Escuela de Salud Pública de la Universidad del Valle.

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.

Jennifer Gutiérrez
Politóloga de la Universidad de San Buenaventura, Coordinadora del Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento de CODHES.

José Jairo Gonzales Arias
Investigador y consultor del Centro de Estudios Regionales del Sur – CERSUR. Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia, con estudios de posgrado en Sociología Política. Especialista en historia y sociología regional y del conflicto. Investigador y consultor asociado en las líneas Conflicto, construcción de paz y transición política; Tierras, territorios, ambiente y ruralidades.

Juan Federico Pino
Politólogo de la Universidad Javeriana, doctor y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Actualmente es profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana. Sus intereses académicos son el desarrollo de la democracia subnacional en países unitarios y las relaciones entre política y tecnología en el mundo contemporáneo, especialmente la forma en que el uso de las redes sociales virtuales incide en los comportamientos políticos de individuos y partidos.

Juan Manuel de Jesús Palacios Luna
Estudiante de doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, M.A en Ciencia Política de la misma universidad, M.A en Economía de EAFIT y economista de la Universidad Nacional. Investiga temas de economía política, clientelismo y corrupción, con un especial interés en el Pacífico colombiano.

Julián David García
Periodista. Asesor de protección de la Fundación para la Libertad de Prensa. Trabaja monitoreando la situación de violencia contra periodistas en Colombia y promoviendo la implementación de estrategias de autoprotección para medios de comunicación.

Laura Rincón Gamba
Geógrafa de la Universidad Nacional de Colombia y magíster 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. Ha trabajado los temas de accesibilidad espacial (electoral y otras) a partir del análisis geográfico espacio-temporal.

Leyder Humberto Perdomo Ramírez
Abogado especialista en derecho constitucional y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia, ha sido defensor de los DDHH, investigador y docente universitario. Actualmente es analista político de la Regional Antioquia de la Corporación Viva la Ciudadanía.

Luis Fernando Trejos Rosero
Doctor en Estudios Americanos con mención en Estudios Internacionales (IDEA/USACH). Profesor investigador del departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y director del Centro de Pensamiento UNCaribe de la Universidad del Norte.

Luisa Salazar Escalante
Abogada con énfasis en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario. Magister en Investigación de políticas sociales del London School of Economics and Political Science. Investigadora del Observatorio de Justicia Electoral de la MOE. Profesora de cátedra de la Universidad del Rosario y de la Universidad de los Andes.

Luz Adriana Peña Peña
Comunicadora social y periodista con énfasis organizacional de la Universidad Central. Actualmente es profesional de incidencia política de la MOE. Encargada de la línea de investigación en Mujer, Política y Poder de la MOE.

Viviana Andrea Sarmiento Peña
Politóloga de la Universidad de los Andes con maestría en Comunicación Política de London School of Economics. Actualmente es investigadora de Congreso Visible. Ha trabajado en el Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE, investigando sobre temas de violencia política y contexto, y ha hecho parte misiones de observación electoral de la OEA.

Yann Basset
Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris III. Profesor de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Director del Grupo de Estudios de la Democracia DEMOS-UR.

Presentación

Autor:
ALEJANDRA BARRIOS CABRERA
Directora Nacional
Misión de Observación Electoral - MOE

El 9 de noviembre del 2018, prácticamente un año antes de las elecciones locales, la Misión de Observación Electoral – MOE Colombia – dio inicio al proceso de observación de las elecciones locales del 27 de octubre de 2019. Ese día, 35 coordinaciones regionales articulará a 3.340 ciudadanas y ciudadanos provenientes de 287 organizaciones sociales que se declararon en observación electoral. No hay palabras para agradecer a cada uno de los hombres y mujeres, colombianos y extranjeros, que se desplegarán en 566 municipios de los 32 departamentos del país.

Sin lugar a dudas, las elecciones más complejas son las de autoridades locales. De una parte, se encuentra su dimensión. De otra, los contextos políticos en los que estos comicios se celebran. 117.728 candidatos se inscribieron para competir por los 20.428 cargos a proveer. Finalmente, después de las anulaciones de inscripciones y el retiro de candidaturas, quedan 116.430, de los cuales el 62.5% son hombres.

A su vez, estas son las primeras elecciones locales del posconflicto; el sistema de partidos y las reglas electorales se pone nuevamente a prueba y los resultados obtenidos dibujarán el nuevo mapa de poder político local sobre el que se construirá la sucesión presidencial del 2022.

Candidaturas y el avance de la participación de la mujer

Un tema que debe destacarse de esta elección es la baja participación de las mujeres, en particular, en los cargos unipersonales, donde no aplica la cuota de al menos un 30% de paridad de género en las candidaturas. El análisis del número de mujeres postuladas a las gobernaciones y alcaldías permite advertir que

ni siquiera hay en promedio una candidata para cada una de las 32 gobernaciones, ni para las 1.101 alcaldías. El total de mujeres aspirando a estos cargos es de 20 (12% del total de postulaciones) y 779 (15%) respectivamente. Esto deja prever que el número de mujeres elegidas no sería significativo. En 2015, las mujeres electas consiguieron 5 gobernaciones (15% del total) y 134 alcaldesas (12%). Las cifras de candidaturas actuales sugieren que, en el mejor de los casos, estaremos estancados en cuanto al número de mujeres electas.

Respecto al número total de postulaciones, todas las organizaciones políticas cumplieron con la inscripción de al menos un 30% de mujeres. Únicamente el Partido MIRA superó la paridad e inscribió más mujeres que hombres, mientras que dos organizaciones que nacieron el año pasado, Colombia Justa y Libres y la FARC, le siguen con más del 40% de candidatas. De resto, los partidos tradicionales, al igual que aquellos que se conocen como alternativos, postularon en promedio un 35.3% de mujeres. El número y la proporción de candidatas y candidatos postulados por cada una de las organizaciones políticas se observa en la tabla 1.

Tabla 1. *Equidad de género en los candidatos inscritos por partido político a las elecciones locales 2019*

#	PARTIDO	M	M %	H	H %	TOTAL	%
1	LIBERAL COLOMBIANO	4.636	37,2%	7.832	62,8%	12.468	10,7%
2	PARTIDO DE LA U	4.671	38,2%	7.570	61,8%	12.241	10,5%
3	CONSERVADOR COLOMBIANO	4.314	37,3%	7.240	62,7%	11.554	9,9%
4	CAMBIO RADICAL	4.270	37,6%	7.097	62,4%	11.367	9,8%
5	CENTRO DEMOCRATICO	3.563	37,5%	5.934	62,5%	9.497	8,2%
6	ALIANZA VERDE	3.432	37,2%	5.804	62,8%	9.236	7,9%
7	ASI	3.009	36,6%	5.221	63,4%	8.230	7,1%
8	MAIS	2.542	36,4%	4.435	63,6%	6.977	6,0%
9	AICO	2.002	36,9%	3.420	63,1%	5.422	4,7%
10	COLOMBIA RENACIENTE	1.927	37,5%	3.210	62,5%	5.137	4,4%
11	COLOMBIA JUSTA LIBRES	1.576	42,1%	2.165	57,9%	3.741	3,2%
12	ADA	1.334	38,1%	2.167	61,9%	3.501	3,0%
13	POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	1.183	37,5%	1.972	62,5%	3.155	2,7%
14	REIVINDICACIÓN ÉTNICA "PRE"	840	37,4%	1.408	62,6%	2.248	1,9%
15	COLOMBIA HUMANA - UP	687	36,6%	1.191	63,4%	1.878	1,6%
16	MIRA	840	54,1%	712	45,9%	1.552	1,3%
17	FARC	98	40,2%	146	59,8%	244	0,2%
18	COALICIONES	1.814	32,3%	3.805	67,7%	5.619	4,8%
19	GSC	892	37,8%	1.469	62,2%	2.361	2,0%
TOTAL		**43.630**	**37,5%**	**72.798**	**62,5%**	**116.428**	**-**

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional

Claramente los partidos políticos tienen una deuda en la promoción de los liderazgos femeninos que requiere de dos tipos de acciones. En primer lugar, la aprobación de las medidas de paridad, alternancia y universalidad, que deben ser obligatorias tanto en la conformación de las listas como en la elección final. Lo deseable es que esta medida se adopte en el marco de la reforma tendiente a hacer obligatorias las listas cerradas, pero esto último no es un requisito sine qua non. La alternancia y la paridad en la postulación de candidatos se pueden aplicar inclusive en el caso de las listas abiertas. Avanzar en la universalidad es mucho más sencillo, basta con eliminar la restricción prevista en la parte final del artículo 28 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, que impide aplicar la cuota de género en 16 departamentos en la elección a la Cámara, por elegir menos de 5 curules, para que la alternancia y paridad apliquen en todos los casos.

En segundo lugar, también es necesario que se haga exigible a las organizaciones políticas la paridad en todos sus órganos de dirección. Si no se avanza en este sentido, es obvio que continuarán primando las reticencias en el Congreso de la República en torno a reformas en esta materia.

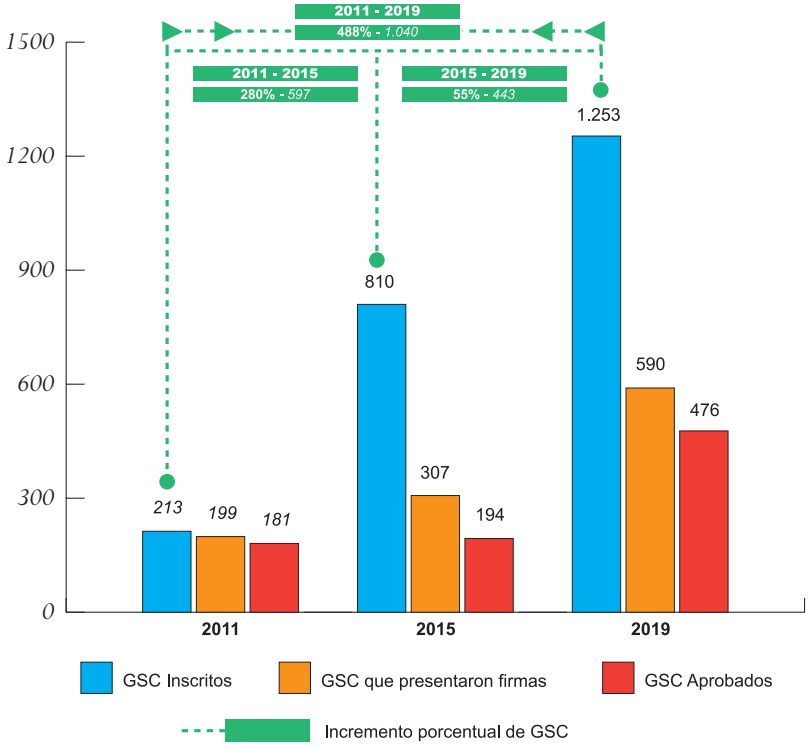
¿Los partidos en crisis?

Los últimos procesos electorales vienen ratificando que el sistema de partidos no es más que la agregación de poderes locales que se expresan a través de fuertes estructuras políticas y económicas, o de candidaturas que, si bien participan a través de organizaciones políticas, tienen una fuerza que radica en el voto de opinión, es decir, en la promesa de cambio y/o renovación. En una gran mayoría de casos, son los partidos los que se suman a las candidaturas. Los fenómenos del vertiginoso incremento de los grupos significativos de ciudadanos (GSC) y de candidaturas por coalición son la evidencia de la debilidad de los partidos. A partir de las elecciones locales de 2011 el incremento del número de candidatos que se presentan por medio de la figura de GSC ha sido más que notorio. Para dicho año, 213 grupos se inscribieron para recoger el número firmas que exige la ley. De estos, 199 presentaron firmas, y al final, solo a 18 de estos grupos no les fueron aprobadas.

Para el 2015, la MOE comenzó a llamar la atención sobre la figura de los GSC. De 213 grupos inscritos en el 2011 se pasó a 810 en el 2015, lo que se traduce en un incremento del 280%. Para el proceso electoral de 2019 se inscribieron 1.253 GSC, un 488% más frente al 2011 y un 55% más si se compara con los inscritos en 2015.

Para las actuales elecciones, un poco menos de la mitad de los GSC inscritos presentaron firmas (47%), y a una tercera parte éstas les fueron aprobadas. Vale la pena anotar que 68 de los 476 GSC a los que les aprobaron las firmas y que por lo tanto podrían presentarse a la competencia electoral, no lo hicieron; y otros 130 conformaron coalición con partidos políticos. Es decir que en estricto sentido no hubieran tenido la necesidad de recoger firmas, con el aval de los partidos hubiera sido suficiente.

Gráfica 1. *Número de grupos significativos de ciudadanos (candidatos por firmas) inscritos y aprobados en elecciones locales 2011-2019*



Año	GSC inscritos	GSC que presentaron firmas	GSC aprobados	Incremento porcentual (Inscritos)	Incremento porcentual (Presentaron firmas)	Incremento porcentual (Aprobados)
2011	213	199	181	280%	54%	7%
2015	810	307	194	55%	92%	145%
2019	1.253	590	476	-100%	-100%	-100%

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional

Este fenómeno tiene varias rutas explicativas, la principal es que los GSC no tienen reglas claras, y eso en materia de política electoral es un incentivo perverso. Un ejemplo de ello es la financiación de la recolección de firmas. A pocos días de la celebración de las elecciones se desconocen por completo los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos financieros de los 1.253 grupos que salieron a recoger firmas. Claramente esto genera un riesgo de distorsión a la competencia electoral, pues al no haber reglas claras y aplicadas en este asunto, la sombra del uso de recursos ilícitos o ilegales está presente.

Adicionalmente, la figura de GSC, tal y como está diseñada, se convierte en el vehículo perfecto para iniciar la campaña antes de los tres meses que establece el calendario electoral.

Es necesario tener presente que la recolección de firmas puede extenderse hasta ocho meses, y no existe ninguna obligación de tener que presentarlas, ni tampoco se con-

templa alguna restricción para inscribirse posteriormente con el aval de una organización política. En estas condiciones, la figura es no pocas veces utilizada por los precandidatos como mecanismo para posicionarse en un mejor lugar para negociar un aval.

A esto se suma el fenómeno de las coaliciones. Muchos de los candidatos con más opciones de ganar gobernaciones y alcaldías tienen el aval simultáneo de hasta 8 organizaciones políticas; 8 logos en una sola casilla del tarjetón, incluyendo casos en los que también hay metidos grupos significativos de ciudadanos. La pregunta de quién manda a quién en los departamentos y municipios que ganen este tipo de coaliciones no deja de ser válida y pertinente. Ya en 2015, en 18 departamentos (el 56%) y en 205 municipios (el 19%) se eligieron mandatarios avalados por coalición.

Es claro que hay que revisar el papel de los partidos políticos y de los grupos significativos de ciudadanos en las coaliciones. Los alcances de los acuerdos programáticos, los temas relacionados con la responsabilidad política, las afinidades ideológicas y programáticas están quedando de lado, priorizándose el éxito electoral, donde no queda muy claro si las coaliciones ganadoras se traducen en gobiernos locales de importantes consensos políticos, o si se limitan a acuerdos burocráticos.

Desde que hicimos hace 12 años la primera observación electoral, 2018 fue la primera elección de alcance nacional en la que hechos de orden público relacionados con grupos armados ilegales, con toda su capacidad de obstruir la realización de procesos electorales libres, no afectaron el día de los comicios. Esperamos que 2019 sea la segunda. Esto representa un avance democrático importante que nos invita a comprometernos más como ciudadanas y ciudadanos, con la participación política auténtica.

A todas las organizaciones de cooperación internacional como la Embajada de Suecia, que nos ha acompañado desde la primera vez que salimos a calle, la Unión Europea, la Konrad Adenauer Stiftung (KAS), la Fundación Nacional para la Democracia (NED), el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD), y la Fundación Friedrich Ebert (FESCOL), esta última, quien hizo posible esta publicación, nuestro más profundo reconocimiento. Gracias al apoyo incondicional que han tenido con la MOE, han podido ser testigos de primer orden de los avances que la democracia colombiana ha tenido, y que en parte se debe a su compromiso con este país.

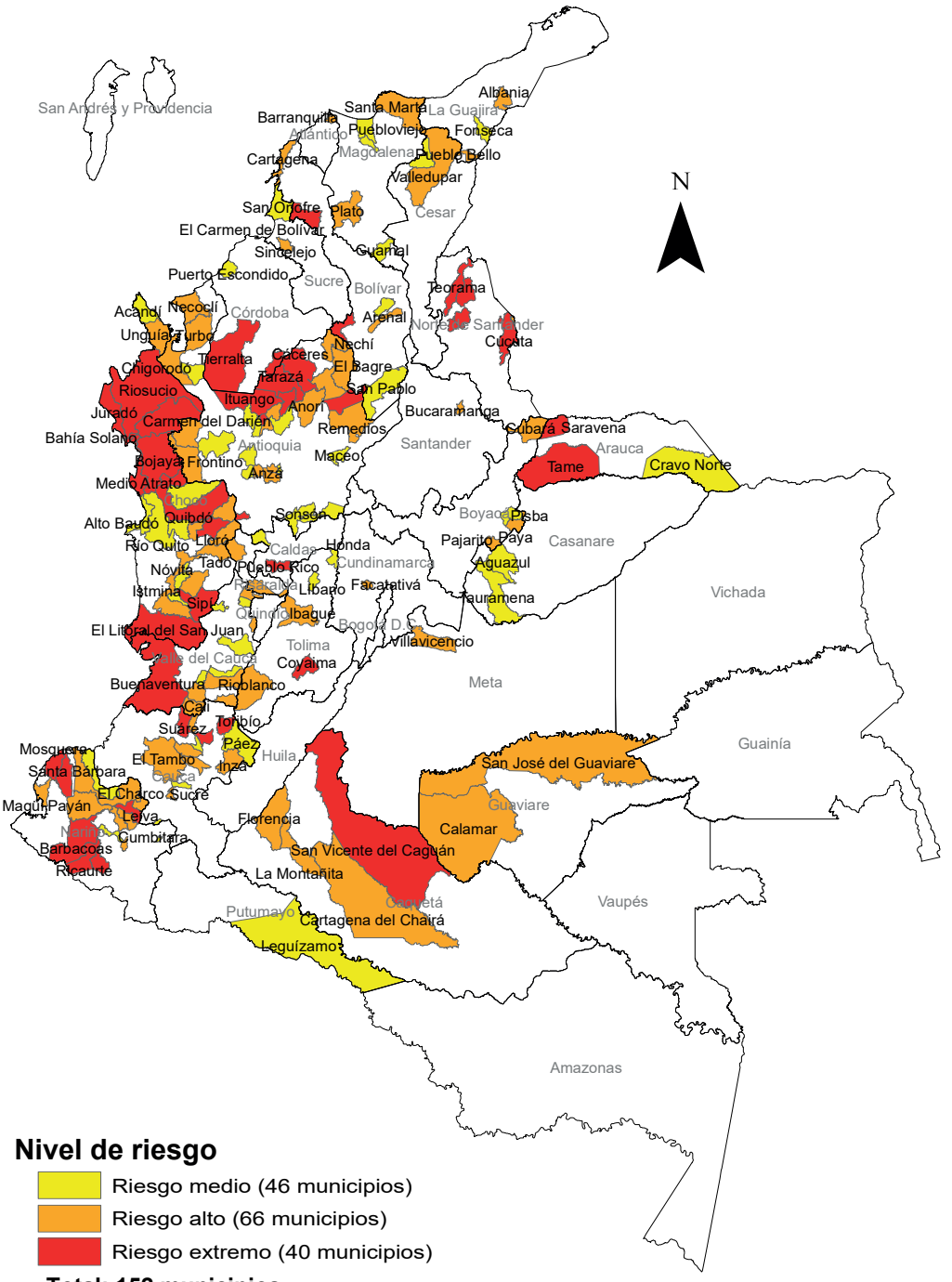
De igual manera, no puedo dejar de reconocer en cada uno de los autores de esta publicación su seriedad académica y los importantes aportes que a través de su análisis político-electoral están haciendo para profundizar la comprensión de la calidad de la democracia colombiana. A ellas y ellos, como a todos los hombres y mujeres que nuevamente han puesto sus ojos y sus oídos al servicio de la democracia, muchas gracias.

◆ ◆ ◆

Misión de Observación Electoral

Mapa # 1.

Mapa consolidado de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (46 municipios)
- Riesgo alto (66 municipios)
- Riesgo extremo (40 municipios)

Total: 152 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Consolidado de riesgo electoral

◆Riesgo extremo

Antioquia (7)
- Betania
- Cáceres
- Ituango
- Segovia
- Tarazá
- Toledo
- Valdivia

Arauca (2)
- Saravena
- Tame

Bolívar (2)
- El Carmen de Bolívar
- San Jacinto del CaucaCaldas

Caldas (1)
- Manizales

Caquetá (1)
- San Vicente del Caguán

Cauca (3)
- Caldono
- Suárez
- Toribío

Chocó(9)
- Bahía Solano
- Bojayá
- Carmen del Darién
- El Litoral del San Juan
- Juradó
- Lloró
- Quibdó
- Riosucio
- Sipí

Córdoba (2)
- San José de Uré
- Tierralta

Nariño (6)
- Barbacoas
- El Rosario
- Mallama
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Ricaurte

Norte de Santander (4)
- Cucuta
- El Tarra
- Hacarí
- La Playa
- Teorama

Tolima(1)
- Coyaima

Valle del Cauca (1)
- Buenaventura

Total (40)

◆ Riesgo alto

Antioquia (14)
- Anorí
- Bello
- Briceño
- Ebéjico
- El Bagre
- Medellín
- Murindó
- Nechí
- Necoclí
- Remedios
- San Andrés de Cuerquía
- Turbo
- Vigía del Fuerte
- Zaragoza

Atlántico (1)
- Barranquilla

Bolívar (2)
- Arenal
- Cartagena

Boyacá (3)
- Cubará
- Pajarito
- Paya

Caquetá (3)
- Cartagena del Chairá Florencia
- La Montañita

Cauca (6)
- Buenos Aires
- Cajibío
- El Tambo
- Inzá
- Popayán
- Sucre

Cesar (1)
- Valledupar

Chocó (7)
- Atrato
- Bagadó
- El Carmen de Atrato
- Istmina
- Nóvita
- Unguía

Cundinamarca (1)
- Facatativá

Guaviare (2)
- Calamar
- San José del Guaviare

La Guajira (2)
- Albania
- Urumita

Magdalena (2)
- Plato
- Santa Marta

Meta (1)
- Villavicencio

Nariño (7)
- Cumbitara
- El Charco
- Francisco Pizarro
- Leiva
- Linares
- Magüi Payán
- Policarpa

Norte de Santander (1)
- Puerto Santander

Risaralda (2)
- Pereira
- Pueblo Rico

Santander (1)
- Bucaramanga

Sucre (1)
- Sincelejo

Tolima (2)
- Ibagué
- Rioblanco

Valle del Cauca (7)
- Alcalá
- Caicedonia
- Cali
- Cartago
- Florida
- Jamundí
- Palmira

Total (66)

◆ Riesgo medio

Antioquia (11)
- Anzá
- Argelia
- Chigorodó
- Copacabana
- Frontino
- Maceo
- Peque
- Sabanalarga
- Santafé de Antioquia
- Sonsón
- Yarumal

Arauca (1)
- Cravo Norte

Bolívar (2)
- Norosí
- San Pablo

Boyacá (1)
- Pisba

Caldas (1)
- Riosucio

Casanare (2)
- Aguazul
- Tauramena

Cauca(4)
- Florencia
- La Sierra
- Páez
- Piendamó

Cesar (1)
- Pueblo Bello

Chocó (6)
- Acandí
- Alto Baudó
- Medio Atrato
- Medio San Juan
- Nuquí
- Río Quito

Córdoba (1)
- Puerto Escondido

La Guajira (1)
- Fonseca

Magdalena (3)
- El Retén
- Guamal
- Pueblo viejo

Nariño (3)
- Albán
- La Llanada
- Santa Bárbara

Putumayo (1)
- Leguízamo

Sucre (1)
- San Onofre

Tolima (2)
- Honda
- Líbano

Valle del Cauca (5)
- El Cerrito
- El Dovio
- Obando
- Tuluá
- Yumbo

Total (46)

Análisis general de los factores de riesgo para las elecciones de autoridades locales 2019

Misión de Observación Electoral

Autor:
CAMILOVARGAS BETANCOURT
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral - MOE

Como en la antesala de cada elección de alcance nacional desde 2007, la Misión de Observación Electoral – MOE presenta los Mapas de Riesgo Electoral, elaborados junto con el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral, coordinado por la MOE y conformado por más de 30 analistas e investigadores de 17 organizaciones sociales y universidades de todo el país.

El Mapa de Riesgo Electoral de la MOE plantea una radiografía integral del contexto de riesgos, no solo para las elecciones, sino para el funcionamiento mismo de la democracia en Colombia. Muchos de los análisis desarrollados en este libro sirven para entender las amenazas y las vulnerabilidades relacionadas con el pleno ejercicio del derecho fundamental a la participación política. El grado en el cual está garantizado este derecho constituye el objeto de estudio y observación permanente de la MOE y sus redes de organizaciones aliadas en todo el país.

El presente libro está compuesto por cinco secciones. La primera muestra el análisis de los indicadores de *riesgo por factores indicativos de fraude electoral,* desarrollados por el Grupo de Estudios de la Democracia (DEMOS) de la Universidad del Rosario, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana. La segunda sección del libro expone el análisis de todas las variables de *riesgo por factores de violencia*, reuniendo el trabajo de CODHES y la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP con el de la MOE e incluyendo los avances conjuntos con el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD en materia de violencia política.

La tercera sección, al igual que en el libro de 2015, está dedicada a los análisis originales desarrollados por la MOE en el campo del riesgo por f*actores indicativos de trashumancia electoral*.

La cuarta sección se dedica a los *análisis de contexto*, complementarios a las variables estadísticas que tradicionalmente integran el libro. Expone estudios sobre riesgos a la equidad de la mujer en el marco de la participación política elaborados por la MOE; el riesgo de avalar a candidatos corruptos, reflejado en el impacto de las elecciones atípicas, analizado por Congreso Visible de la Universidad de los Andes; y la falta de acceso a los puestos de votación como un riesgo para la participación en zonas rurales, desde el trabajo del Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial – LINAE de la Universidad Externado de Colombia.

Por último, la quinta sección del libro expone *análisis sobre el riesgo electoral* con perspectiva territorial, elaborados por aliados regionales de la MOE como el Centro de Pensamiento UN Caribe de la Universidad del Norte, la Universidad Tecnológica de Bolívar, la Corporación Viva la Ciudadanía, el observatorio Observación y Solidaridad con Arauca – OBSAR de la Pastoral Social de Arauca, la Universidad del Tolima, el Centro de Estudios Regionales del Sur – CERSUR, la Pontificia Universidad Javeriana de Cali y la Universidad del Cauca.

Por su parte, el presente capítulo expone el análisis general de los riesgos electorales. En primer lugar se ubica el contexto histórico, político y social de estos comicios. En segunda instancia, se realiza el análisis derivado del mapa consolidado de riesgo para 2019, y de los principales aspectos de riesgo electoral observados hasta ahora. En tercer lugar, se expone un análisis de riesgos estructurales, derivado de las observaciones permanentes de la MOE a la democracia colombiana.

Pero antes de plantear este análisis general quisiera agradecer al equipo de personas que hace posible la elaboración de este libro. En un año lleno de adversidades, en un contexto de fragilidad y recrudecimiento de muchos problemas del país, quiero exaltar el empuje de las mujeres y hombres que hacen posible que la MOE sea un referente por la calidad de sus datos y el peso de sus análisis y recomendaciones. A las investigadoras María José Pinzón y Angélica Contreras, que nos han ayudado a conseguir valiosos avances en la tarea de dilucidar el nebuloso mundo de la financiación de campañas, donde estoy seguro de que radica hoy la frontera para combatir la corrupción electoral y política del país. Al equipo de diseño gráfico de la MOE, Paula Cruz y Diego Martínez, cuya eficiencia y calidad le da el mayor lustre a los datos y análisis que producimos. Y, sobre todo, al incondicional equipo del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE, Germán Robayo, Diego Rubiano, Ángela Gómez, Brand Sebastián Moreno y Adriana Peña; quienes han sido capaces de mostrar un profesionalismo y entrega que sin duda es valorado por el impacto que los análisis estadísticos y sociales de la MOE tienen hoy en el país, en los campos de los datos electorales, la violencia política, la equidad de género y la participación de la mujer.

Así mismo, quiero agradecer a la cooperación internacional que hace posible la realización del trabajo de la MOE, y en particular de este Mapa de Riesgo. A la Embajada de Suecia en Colombia, por su inmenso apoyo en todas las actividades de la MOE. A la Unión Europea, gracias a la cual en 2019 se han logrado importantes avances en el campo de la investigación sobre la violencia política y cómo enfrentarla. Al National Endowment for Democracy – NED, que ha apoyado los esfuerzos de la MOE por adentrarse en el campo de la corrupción y la financiación de campañas. Y muy especialmente a la Fundación Friedrich Ebert – FESCOL, particularmente a Kristina Birke Daniels, Saruy Tolosa y Santiago Encinales, quienes hicieron posible la impresión de este libro.

Todos ellos, junto al equipo de la MOE comprometido con seguir construyendo un país que gire en torno a los pilares de la justicia y el respeto por los derechos fundamentales, y con el envidiable aporte de nuestras organizaciones aliadas en todo el territorio, que nos permiten reunir aquí el pensamiento y la voz de ciudadanas y ciudadanos de toda Colombia, presentamos a continuación nuestros análisis y recomendaciones, esperando que sirvan para seguir construyendo una sociedad capaz de superar sus problemas de manera constructiva, restaurativa y justa, sin dejar que la polarización, la estigmatización y la violencia nos sigan alejando del sueño anhelado de una vida digna y feliz como colombianos. Por último, dedicamos este libro a la salud de Orlando Higuera, colega, amigo, coordinador de la MOE Cartagena y académico de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

1. Introducción: las elecciones en el posconflicto y la paz en riesgo

Alrededor del año 2000 Colombia alcanzó el apogeo de ese periodo histórico, mal definido y entendido, que conocemos como el Conflicto Armado[1]. Por esos años, las guerrillas y los paramilitares lograron su mayor poder, y el impacto de masacres, asesinatos de civiles en medio de las confrontaciones militares y el desplazamiento forzado ocasionaron una de las mayores crisis humanitarias de nuestra historia; todo bajo la triste sombra de una Fuerza Pública involucrada en el apoyo al paramilitarismo, o en macabros episodios de corrupción como los "falsos positivos".

Desde este pico de la guerra, hemos atravesado dos importantes procesos de paz, uno con los paramilitares en el gobierno de Álvaro Uribe y otro con las FARC-EP en el gobierno de Juan Manuel Santos. Como resultado de estas dos décadas de proceso de paz, dentro del Estado colombiano se ha desarrollado todo un entramado institucional de construcción de paz, con hitos como el sistema de Justicia y Paz de 2005, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley

[1] Vale la pena ubicar este periodo reciente en la cronología de la guerra en Colombia. Hacia mediados de los años 60, con el surgimiento de guerrillas comunistas (bajo la influencia de la Revolución Cubana) y la adopción de una estrategia contrainsurgente de parte del Estado, se ubica el inicio del periodo histórico que los colombianos denominamos el Conflicto Armado. Desde mediados de los años 80, con el gobierno de Belisario Betancur, el gobierno de Colombia comenzó una política pública de proceso de paz: negociaciones de paz y políticas de construcción de paz que no han cesado. Aunque este proceso ha tenido éxitos como las desmovilizaciones de 1990 y la Constitución de 1991, se ha caracterizado por un lento avance de las políticas que deben contrarrestar las causas de la violencia, y por el constante resurgimiento de grupos armados ilegales y de la guerra.

1448 de 2011, de la que se derivan la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica), la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN[2], o el reciente Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR (que contiene a la JEP y la Comisión de la Verdad).

En este contexto, los comicios de octubre de 2019 son las primeras elecciones de autoridades locales después de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC, a finales de 2016. A este hecho, que se señala reiteradamente, no siempre se le da la importancia necesaria, porque no se entiende la relevancia de los dos elementos contenidos en la frase: las elecciones y el Acuerdo.

En primer lugar, no se dimensiona la importancia de las elecciones locales. Pareciera que la opinión pública y la ciudadanía consideran más relevante la elección presidencial, por el poder no solo fáctico sino simbólico que tiene la figura del presidente en nuestro ordenamiento político. Ya la elección de Congreso, que sucede dos meses antes que la presidencial, es menos conocida y comprendida por el electorado. Por ejemplo, en 2018 hubo un millón 700 mil colombianos menos votando en la elección legislativa del 11 de marzo que en la presidencial (tanto primera como segunda vuelta), apenas dos meses y medio después[3]. Además, pocas veces se tiene en mente la magnitud de las elecciones locales: 20.428 cargos a elegir, para los cuales se postularon en 2019 117.822 candidatos. Las ciudadanas y ciudadanos se enfrentan a cuatro o cinco tarjetones diferentes al mismo tiempo (Gobernación, Asamblea Departamental, Alcaldía, Concejo Municipal y Junta Administradora Local). Todo esto permite considerar la enorme relevancia de las elecciones locales.

En segundo lugar, aún no se entiende en Colombia la lógica, la importancia y la necesidad del Acuerdo de Paz, que va muchísimo más allá de desmovilizar a la guerrilla de las FARC (o de "regalarle el país a las FARC", como aún difunden los detractores del Acuerdo). Detrás de lo acordado subyace un diagnóstico de los problemas más estructurales del país que se resume de manera muy sencilla: vastas regiones de Colombia, subdesarrolladas en múltiples sentidos, generan todo el tiempo economías ilegales y organizaciones delincuenciales que se nutren de una población sin otras oportunidades económicas. Más allá de ser ilegal, cultivar coca, marihuana o amapola, o unirse a un grupo armado ilegal, es en muchas partes del país la única decisión racional viable para sobrevivir.

Frente a esta realidad, la fórmula del Acuerdo es sencilla: hay que desmovilizar a las FARC y a cambio de ello darle a sus miembros participación política y seguridad (Punto 3), pero hay que evitar el sur-

[2] Esta agencia, encargada de gestionar el tránsito de los miembros de grupos armados ilegales a actividades económicas y sociales legales, nació en 2006 como la Consejería Presidencial para la Reintegración, convertida en 2011 en la Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR, y en 2017, en la ARN.
[3] Claro está que la diferencia entre ambas elecciones es más compleja, hay regiones que votan masivamente a una de las elecciones y a la otra no. Basset y Guavita (2019) detallan bien este fenómeno.

gimiento de nuevos grupos armados ilegales en los territorios donde quedaría un vacío de poder, y eso se logra eliminando el combustible de estos grupos, que son las economías ilegales (Punto 4). Para que la población no viva de las economías ilegales, hay que darle (a la población, no a las FARC) otras oportunidades económicas reales (Punto 1), participación en la democracia (Punto 2) y justicia y reparación tras los estragos de la guerra (Punto 5). De lo contrario, si persisten las economías ilegales, persiste el incentivo para conformar grupos armados ilegales y, al conformarse, estos presionarán a la población para dedicarse a las economías ilegales y volveremos al círculo vicioso del Conflicto Armado.

Así pues, los mandatarios locales que iniciarán sus periodos en 2020 serán los encargados de materializar a nivel territorial este interés general de cortar el ciclo de la guerra, plasmado en el Acuerdo. Por un lado, eso toca a los gobiernos locales de regiones como los 170 municipios cubiertos por los 16 PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), que son la herramienta principal para implementar el Punto 1 del Acuerdo (la Reforma Rural Integral) y que cubren la mayoría de las regiones históricamente más impactadas por el Conflicto. Pero esa responsabilidad también recae sobre los mandatarios locales de las regiones más prósperas y estables del país. Hay que recordar que el desarrollo integral de zonas como los PDET requiere de una gran inversión de recursos, y que el Estado sufrió de un grave recorte de ingresos con el fin del boom minero-energético en 2015. Los impuestos que generen los polos de desarrollo económico del país, que se encuentran en torno a las grandes y medianas ciudades, son fundamentales para que el Estado tenga la capacidad financiera de sacar adelante la implementación del Acuerdo.

Este es el desafío de país con el que Colombia llega a las primeras elecciones locales después del Acuerdo de Paz, el periodo denominado como "Posconflicto", una categoría cada vez menos usada ante la evidencia de la reactivación de la guerra en zonas como el Catatumbo, el sur de Córdoba, el norte del Cauca, la Costa Pacífica y el Suroriente del país.

El porqué del recrudecimiento de la violencia, en principio, se puede atribuir a la lentitud de la implementación del Acuerdo, pues no se está logrando aplicar la fórmula allí contenida para contrarrestar el resurgimiento de la violencia. No obstante, esa lentitud puede tener muchas causas.

Una de ellas, la que suele ser más señalada, puede ser la posición ambigua que ha tomado el partido de gobierno frente al Acuerdo. No hay que olvidar que el Centro Democrático fue el principal promotor del No, ganador del Plebiscito de 2016, y por tanto las objeciones al Acuerdo hacen parte de la propuesta del gobierno electo en 2018. No obstante, hay que reconocer que hay varios aspectos de la implementación que avanzan satisfactoriamente. En lo que depende del Gobierno Nacional, especialmente aquellos del resorte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Además, en retrospectiva se puede considerar que el Acuerdo es inge-

nuo, al pensar que la reforma rural integral podía materializarse lo suficientemente rápido como para impedir el resurgir de economías y grupos ilegales (los PDET están planeados a 10 años, pero a dos años del Acuerdo la violencia ya amenaza su implementación).

También hay que reconocer que la importante reducción de ingresos públicos sufrida desde 2015 impide tener la capacidad de inversión y gasto público que se quisiera, para poder avanzar la implementación. A ello se suma que esa contracción fiscal fue provocada por la caída de las exportaciones minero-energéticas, que conllevó a una vertiginosa revaluación del Dólar frente al Peso (de $1.700 pesos por dólar en la época del paro agrario y cafetero en 2013, a $3.500 en 2019). Esta profunda devaluación de la moneda local en otros países sería aprovechada como una 'devaluación competitiva' para impulsar las exportaciones (por cada dólar que ingresa al país hoy se compra el doble de pesos que hace seis años). Pero los sectores que parecen aprovechar esta situación son las exportaciones ilegales, que están en auge, nutriendo el resurgir de la guerra en las distintas regiones señaladas.

Así es como llegamos a las primeras elecciones locales del posconflicto con una paz en riesgo, una paz que no se logró con el Acuerdo de Paz y cuya realización depende, en buena medida, de lo que se decida el 27 de octubre de 2019.

2. Metodología y resultados del Mapa de Riesgo Electoral 2019

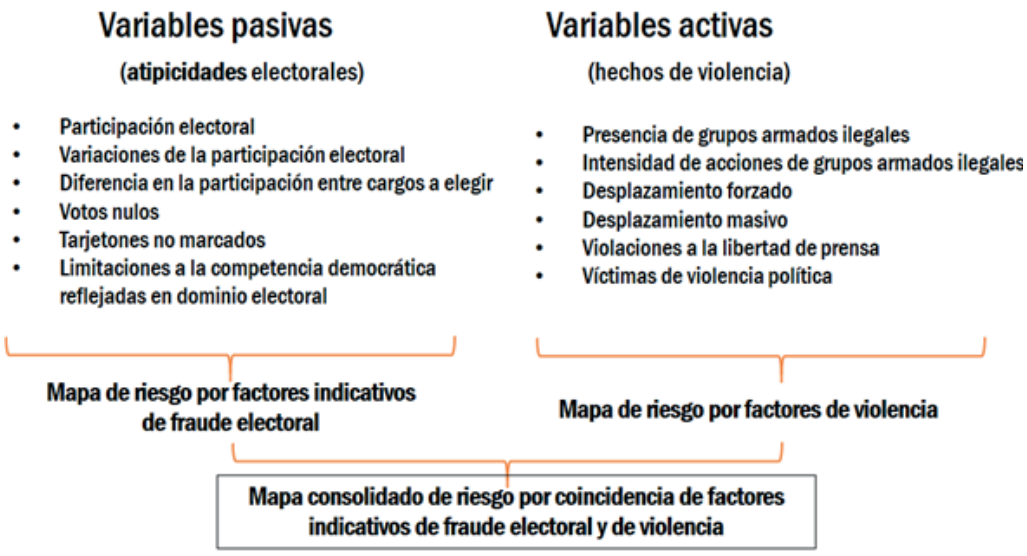
Desde una perspectiva clásica, el concepto de riesgo puede ser entendido como la relación entre *amenazas y vulnerabilidades* (White 1974). Aplicado a las elecciones y la democracia, las amenazas son todos aquellos actores y factores cuya acción puede afectar de manera negativa la garantía y el ejercicio pleno del derecho fundamental a la participación política. La violencia y la corrupción son las principales amenazas a la democracia en Colombia, pero también lo pueden ser contingencias como el clima o los desastres naturales. Las *vulnerabilidades*, que también pueden ser entendidas como capacidades, hacen referencia a la capacidad que tienen los actores y las instituciones involucradas en el funcionamiento de la democracia para resistir a las amenazas. La capacidad de las autoridades para contrarrestar las formas de violencia que atacan a las elecciones, o la infiltración de distintas formas de corrupción. La vulnerabilidad de los partidos políticos y los ciudadanos ante los ataques de la violencia, o ante las tentaciones de la corrupción. Hasta qué punto esos intentos de afectar la democracia son resistidos por las instituciones y actores atacados, refleja el nivel de riesgo electoral.

Desde una perspectiva operativa, en el año 2007 el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral convocado por la MOE desarrolló una metodología de análisis que gira en torno a dos baterías de variables de riesgo: las variables pasivas y activas (ver diagrama 1).

Por una parte, *las variables pasivas, a saber, las variables de riesgo por factores indicativos de fraude electoral*, son un conjunto de indicadores elaborados con base en el análisis de los resultados electorales de cada municipio del país en las tres elecciones anteriores[4]. Estadísticamente se despejan las atipicidades en la participación electoral, los votos nulos, los tarjetones no marcados y la concentración de votos del ganador (o dominio electoral), ponderando los datos históricos de tal forma que se determinen casos en los que existe la probabilidad de que se estén dando manipulaciones al elector o al material electoral, que produzcan esas anomalías estadísticas y que posiblemente se puedan presentar en las próximas elecciones.

Por otro lado, las variables activas, o bien, las variables de riesgo por factores de violencia, son datos sobre distintos fenómenos violentos que afectan al país, cuantificados durante del año anterior a las elecciones y hasta la fecha más cercana posible a los comicios, con el fin de señalar la posibilidad de que estas formas de violencia impidan el normal desarrollo de los comicios. Dentro de las variables activas se analiza el impacto de la violencia sobre un amplio conjunto de actores, desde los candidatos (violencia política), pasando por los medios de comunicación (violaciones a la libertad de prensa) hasta la misma sociedad civil, la ciudadanía que debe decidir en las urnas (desplazamiento forzado y grupos armados ilegales).

Diagrama 1. *Estructura de los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE 2019*



Fuente: MOE

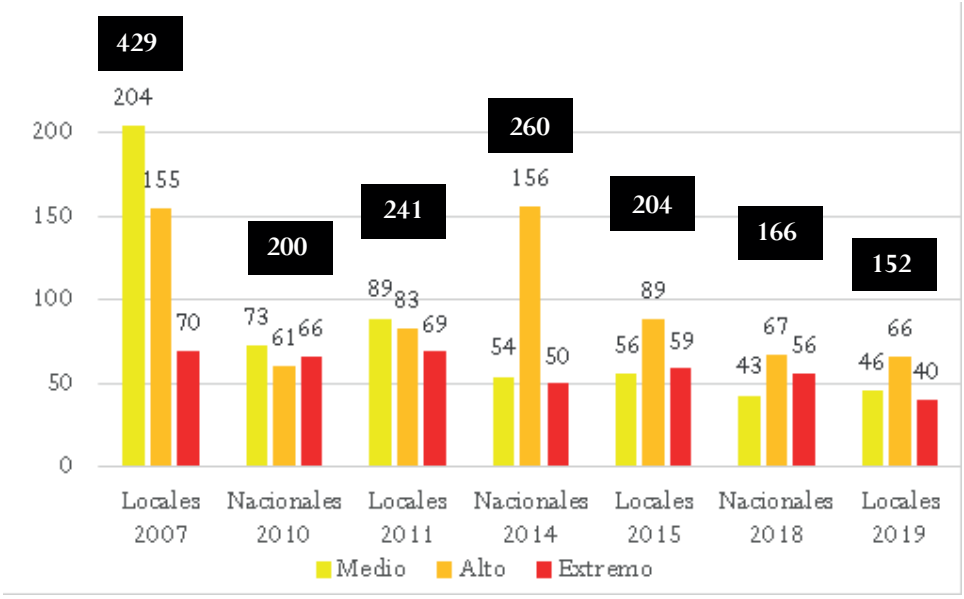
[4] En el caso de las elecciones locales de 2019, las *variables pasivas* se producen con base en los resultados electorales de los comicios de 2007, 2011 y 2015.

Con cada conjunto de variables (pasivas y activas) se elabora un mapa consolidado, uno de riesgo de fraude y otro de violencia, cuyos análisis encabezan respectivamente la primera y segunda sección de este libro. El cruce entre estos dos mapas produce el mapa consolidado de riesgo por coincidencia de factores de fraude electoral y de violencia. Este mapa consolidado de riesgo electoral se presenta al inicio de este libro (mapa 1). El nivel de riesgo de cada municipio en este mapa corresponde al mayor nivel de riesgo registrado en las dos variables que lo componen (consolidado de fraude y de violencia).

2.1 En 152 municipios del país coinciden el riesgo de fraude y de violencia: los fantasmas del Conflicto Armado

Para las elecciones locales de 2019 hay 152 municipios donde converge 'el peor escenario posible', es decir, existe al mismo tiempo riesgo de fraude y de violencia. Vale señalar que este es el menor número de municipios en riesgo electoral consolidado registrado por la MOE desde 2007, cuando comenzaron los mapas de riesgo electoral.

Gráfica 1. *Número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude y de violencia 2007-2019*



Fuente: MOE

Hace 12 años aún se sentía el impacto directo del Conflicto Armado sobre las elecciones. El fenómeno de la parapolítica, que afectó severamente la calidad de la democracia desde finales de los 90 hasta 2006 (cuando se desmovilizaron formalmente los paramilitares), aún tenía incidencia en las elecciones locales de 2007. La presencia de este tipo de grupo armado se reflejaba en violencia contra candidatos y ciudadanos, así como en manipulaciones de candidaturas y resultados. Así mismo, la presencia de las FARC coincidía con niveles atípicamente bajos de participación electoral, que daban cuenta de la falta de garantías para hacer elecciones en las zonas de influencia de esta antigua agrupación.

Tras la materialización del Acuerdo de Paz con las FARC-EP en 2016, se registra un importante descenso del riesgo electoral tanto en 2018 como en 2019. A continuación, se detalla el número de municipios en riesgo en cada departamento.

Tabla 1. *Número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude y de violencia 2019 por departamento*

#	Departamento	No. de municipios	Nivel de riesgo			Total de municipios en riesgo	% del depto. en riesgo
			Medio	Alto	Extremo		
1	Chocó	30	6	7	9	**22**	**73%**
2	Guaviare	4		2		**2**	**50%**
3	Arauca	7	1		2	**3**	**43%**
4	Cauca	42	4	6	3	**13**	**31%**
5	Valle del Cauca	42	5	7	1	**13**	**31%**
6	Antioquia	125	11	14	7	**32**	**26%**
7	Caquetá	16		3	1	**4**	**25%**
8	Nariño	64	3	7	6	**16**	**25%**
9	La Guajira	15	1	2	-	**3**	**20%**
10	Magdalena	30	3	2	-	**5**	**17%**
11	Norte de Santander	40	-	1	5	**6**	**15%**
12	Risaralda	14	-	2	-	**2**	**14%**
13	Bolívar	46	2	2	2	**6**	**13%**
14	Tolima	47	2	2	1	**5**	**11%**
15	Casanare	19	2	-	-	**2**	**11%**
16	Córdoba	30	1	-	2	**3**	**10%**
17	Cesar	25	1	1		**2**	**8%**
18	Putumayo	13	1	-	-	**1**	**8%**
19	Sucre	26	1	1	-	**2**	**8%**
20	Caldas	27	1	-	1	**2**	**7%**
21	Atlántico	23	-	1	-	**1**	**4%**
22	Meta	29	-	1	-	**1**	**3%**
23	Boyacá	123	1	3	-	**4**	**3%**
24	Santander	87	-	1	-	**1**	**1%**
25	Cundinamarca	116	-	1	-	**1**	**1%**

26	Amazonas	11	-	-	-	-	-
27	San Andrés	2	-	-	-	-	-
28	Bogotá D.C.	1	-	-	-	-	-
29	Guainía	9	-	-	-	-	-
30	Huila	37	-	-	-	-	-
31	Quindío	12	-	-	-	-	-
32	Vaupés	6	-	-	-	-	-
33	Vichada	4	-	-	-	-	-
Total nacional		**1.122**	**46**	**66**	**40**	**152**	**14%**

Fuente: MOE

Tanto la tabla 1 como el mapa 1 reflejan un hecho llamativo: el riesgo electoral permanece en las regiones tradicionalmente más afectadas por el Conflicto Armado. Antiguamente, los mapas de riesgo solían señalar cuatro grandes corredores de la guerra y la ilegalidad, llenos de municipios en riesgo: toda la frontera con Venezuela, todo el corredor que parte el país en dos desde Norte de Santander hasta Chocó al sur del Caribe, toda la costa Pacífica y todo el suroriente del país en la Amazonía y la Orinoquía. Hoy el riesgo está concentrado en regiones más pequeñas. Desde una perspectiva geográfica, se observa que los 152 municipios en riesgo se concentran en las siguientes ocho zonas, las cuales contienen la mayoría de los 40 casos de riesgo extremo.

Tabla 2. *Caracterización geográfica de 8 regiones que concentran el riesgo electoral 2019*

#	Región	Descripción
1	Norte de Antioquia y regiones aledañas	Cubre las subregiones antioqueñas de Nordeste, Bajo Cauca, el Nudo de Paramillo y Urabá, así como municipios aledaños del sur de Bolívar, el sur de Córdoba y el norte de Chocó.
2	Costa Pacífica de Chocó y Valle	Desde el Urabá hasta Buenaventura, con la excepción de algunos municipios de la cuenca del río Baudó.
3	Norte del Cauca	Contiene los casos de riesgo extremo de Suárez, Caldono y Toribío; extendiéndose a municipios aledaños del sur del Valle, el sur de Tolima, hacia el oriente del departamento en la frontera con Huila (Páez e Inzá) y hacia el centro, alrededor de El Tambo.
4	Costa Pacífica de Nariño	Con las notables excepciones de Tumaco, Roberto Payán y La Tola. Salvo Santa Bárbara, que está en riesgo medio, los demás municipios de la zona están en riesgo alto y extremo.
5	Suroriente - Amazonía	En dos zonas. Una, el territorio entre las cuentas de los ríos Guaviare y Caguán, más que todo alejado del piedemonte. Excepto Florencia y La Montañita (Caquetá), se trata de San José y Calamar (Guaviare), San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá. Otra, el bajo Putumayo, puntualmente en Puerto Leguízamo.

6	Arauca	No hay riesgo en el centro del departamento, pero sí en el extremo oriental de Cravo Norte, en riesgo medio, en el piedemonte, con Tame y Saravena en riesgo extremo, y en el aledaño municipio boyacense (y distrito fronterizo) de Cubará, en riesgo alto.
7	Catatumbo	Con los casos de Teorama, El Tarra, Sardinata y Hacarí en riesgo extremo. Cúcuta, la capital del departamento, tiene una extensa área rural que se adentra en la región y también está en riesgo extremo.[1]
8	Sierra Nevada	La Sierra Nevada de Santa Marta había dejado de aparecer en los Mapas de Riesgo Electoral, sin embargo reaparece en 2019 con los municipios de Pueblo Bello en riesgo medio, y las capitales de vastas zonas rurales; Valledupar y Santa Marta, en riesgo alto.

Fuente: MOE

Si se compara con 2015, el riesgo parece haberse movido de extremo a extremo del país, dejando numerosos municipios del suroriente y concentrándose en el noroccidente, entre Antioquia y Chocó (los dos departamentos con más número de municipios en riesgo en la tabla 1). La mezcla especialmente densa de grupos y economías ilegales en esta zona con el riesgo de fraude que se presenta en esta parte del país es tóxica y llama a tener las mayores precauciones desde un punto de vista integral, ante múltiples riesgos de infiltración de las elecciones de parte de intereses ilegales. Vale recordar que los mayores indicios de fraude después de las elecciones de 2018, alterando el proceso legal de suma de resultados en los escrutinios, se presentaron en comisiones escrutadoras de municipios como Apartadó, Antioquia, en favor de candidatos a la Cámara del departamento, así como en la misma capital chocoana, Quibdó, en favor de candidatos al Senado provenientes de Sucre, y donde, por lo demás, serias denuncias de fraude en escrutinios se remontan hasta por lo menos 2010 (El Espectador 2012; MOE y Karisma 2018).

En comparación con 2015, hay muchos casos nuevos de riesgo entre el norte de Antioquia, el sur de Córdoba y la región de Urabá. Así mismo, las dos regiones donde más aumenta el nivel de riesgo, en municipios que ya habían sido alertados hace cuatro años, son el norte de Chocó y el norte del Cauca. En contraste, llama la atención la ausencia de riesgo sobre la cuenca del Baudó en Chocó y en el pacífico caucano, y la desaparición de muchos casos de riesgo en Vichada, el sur del Meta, Guaviare, Caquetá y Putumayo.

Merece una mención especial el caso de El Carmen de Bolívar. Aunque la región de los Montes de María, entre Bolívar y Sucre, no presenta una concentración de municipios en riesgo, sí llama la atención el nivel de riesgo extremo de El Carmen,

[1] Al momento de elaborar el Mapa de Riesgo Electoral Tibú, el municipio más extenso del Catatumbo y que comprende toda la frontera de la región con Venezuela, no presentaba riesgo de acuerdo con los datos monitoreados. Sin embargo, el asesinato de un candidato a alcaldía el 15 de septiembre obliga a contemplarlo dentro al mismo nivel de riesgo extremo que el resto de la región.

capital geográfica de esta región que históricamente ha sido una de las más impactadas por la violencia[6].

Si se observa con cuidado, el riesgo de fraude y violencia se concentra especialmente en las regiones priorizadas para la implementación del Acuerdo de Paz, las 16 regiones PDET. De los 16 departamentos que componen la primera mitad de la tabla 1, con más del 10% de su territorio en riesgo, 14 contienen municipios PDET.

Tabla 3. *Número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude y de violencia 2019 por región PDET*

Región PDET	Número de municipios	Nivel de riesgo			Total con riesgo	% con riesgo
		Medio	Alto	Extremo		
R-5 Chocó	14	3	5	5	13	93%
R-3 Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	13		6	5	11	85%
R-10 Pacífico y frontera nariñense	11	1	3	4	8	73%
R-1 Alto Patía - Norte del Cauca	24	1	7	4	12	50%
R-2 Arauca	4			2	2	50%
R-14 Sur de Córdoba	5			2	2	40%
R-16 Urabá Antioqueño	8	1	2		3	38%
R-4 Catatumbo	8			3	3	38%
R-13 Sur de Bolívar	7	1	1		2	29%
R-12 Sierra Nevada - Perijá	15	2	2		4	27%
R-15 Sur de Tolima	4		1		1	25%
R-9 Pacífico Medio	4			1	1	25%
R-6 Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	17		3	1	4	24%
R-7 Macarena-Guaviare	12		2		2	17%
R-8 Montes de María	15	1		1	2	13%
R-11 Putumayo	9	1			1	11%
Total zonas PDET	**170**	**11**	**32**	**28**	**71**	**42%**
Resto del país	952	35	34	12	81	9%
Total nacional	**1122**	**46**	**66**	**40**	**152**	**14%**
% de riesgo en zonas PDET	15%	24%	48%	70%	47%	

Los 170 municipios en los que funcionan los 16 PDET son el 15% de las poblaciones del país, pero tienen el 47% de los 152 municipios en riesgo de fraude y violencia. Además, cada uno de los 16 PDET tiene al menos un municipio en riesgo electoral. Peor aún, concentran el 70% de los municipios en riesgo extremo del país. Por lo tanto, es evidente que estas 16 regiones requieren la máxima atención, tanto en la preparación del proceso electoral, como en el desenvolvimiento de los gobiernos locales electos durante los próximos cuatro años.

Vale la pena señalar el caso puntual de los 40 municipios en riesgo extremo, por sus características en comparación con las mediciones de 2015. 14 de ellos (señalados en la tabla 4) ya tenían riesgo en 2015. De ellos, Ituango, Tarazá, Tame, Cúcuta, El Tarra, Buenaventura, San Vicente del Caguán también tuvieron riesgo extremo en 2011.

[6] El capítulo de Armado Mercado en la Sección 5 de este libro permite ahondar en las dinámicas de corrupción de esta zona, que tras el proceso de paz con los paramilitares se ha mantenido relativamente tranquila, en comparación con otras partes del país.

Este último también había tenido riesgo extremo para las locales de 2007. Incluso, el caso de Ituango, se destaca por ser el único del país que ha tenido riesgo extremo de fraude y violencia en todos los Mapas de Riesgo Electoral desde 2007 (incluyendo las elecciones nacionales).

Tabla 4. *14 municipios que se mantienen en riesgo extremo entre 2015 y 2019*

#	Departamento	#	Municipio
1	Antioquia	1	Ituango
		2	Tarazá
2	Arauca	3	Saravena
		4	Tame
3	Caldas	5	Manizales
4	Caquetá	6	San Vicente del Caguán
5	Cauca	7	Suárez
		8	Toribío
6	Chocó	9	Quibdó
7	Nariño	10	Ricaurte
8	Norte de Santander	11	Cúcuta
		12	El Tarra
		13	Hacarí
9	Valle del Cauca	14	Buenaventura

Fuente: MOE

Contrasta la presencia de Manizales en la tabla 4, que es un municipio alejado de las dinámicas de la guerra pero que presenta riesgo extremo de fraude por el nivel atípico de votos nulos, especialmente a Gobernación y Alcaldía, que la ciudad ha presentado en las elecciones recientes, sumado al hecho de que la capital de Caldas concentra, en el último año, ataques a la libertad de prensa y una amenaza contra un líder sindical a mediados de 2019.

Tabla 5. *14 municipios donde el nivel de riesgo aumenta a extremo entre 2015 y 2019*

#	Departamento	#	Municipio
1	Antioquia	1	Toledo
		2	Valdivia
2	Bolívar	3	El Carmen de Bolívar
3	Cauca	4	Caldono
4	Córdoba	5	San José de Uré
5	Chocó	6	Bojayá
		7	Carmen del Darién
		8	Lloró
		9	Riosucio
		10	Sipí
6	Nariño	11	El Rosario
		12	Mallama
		13	Olaya Herrera
7	Norte de Santander	14	La Playa

Fuente: MOE

Otros 14 municipios (señalados en la tabla 5) ya tenían riesgo en 2015, pero este año aumentaron a nivel extremo. Se destacan casos como la mencionada capital de los Montes de María (El Carmen de Bolívar); Toledo, donde fue asesinado un candidato a inicios de septiembre de 2019, en plena campaña electoral; y San José de Uré, que ha sido epicentro de la guerra entre el Clan del Golfo y la banda de los Caparrapos, que incluso ha dejado la muerte de un precandidato a la alcaldía en enero de 2019.

Tabla 6. *12 municipios que pasan de no tener riesgo en 2015 a riesgo extremo en 2019*

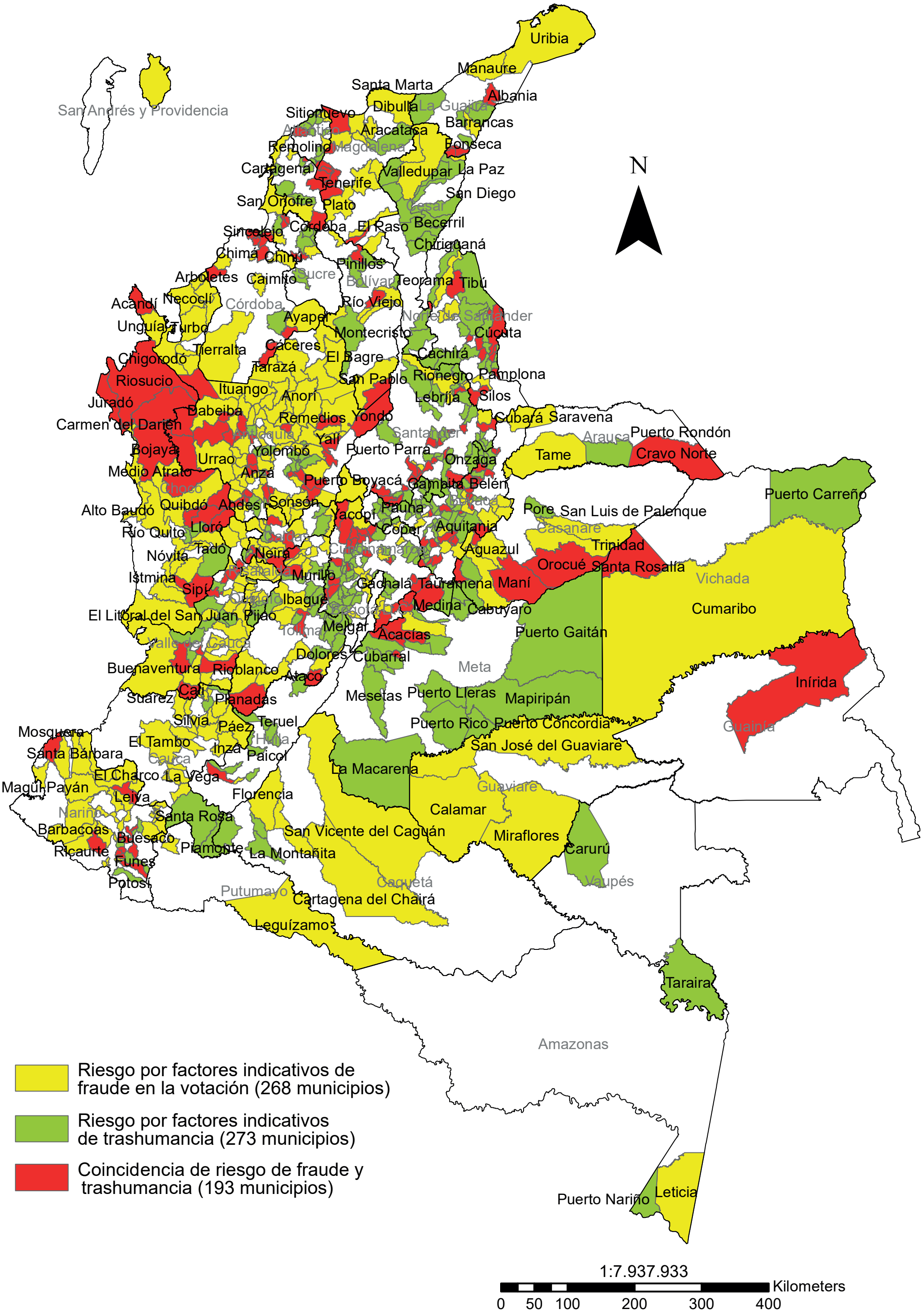
#	Departamento	#	Municipio
1	Antioquia	1	Betania
		2	Cáceres
		3	Segovia
2	Bolívar	4	San Jacinto del Cauca
3	Córdoba	5	Tierralta
4	Chocó	6	Bahía Solano
		7	El Litoral del San Juan
		8	Juradó
5	Nariño	9	Barbacoas
		10	Mosquera
6	Norte de Santander	11	Teorama
7	Tolima	12	Coyaima

Fuente: MOE

Finalmente, los otros 12 municipios en riesgo extremo se caracterizan porque no tenían riesgo electoral consolidado por coincidencia de fraude y violencia en 2015 y en 2019 aparecieron, y en nivel extremo. Casi todos son casos de zonas altamente vulnerables a la violencia: Catatumbo, la Mojana, el sur de Córdoba, el Bajo Cauca y el Nordeste antioqueños, y el Pacífico. Claro que llaman la atención casos alejados de este tipo de zona. Betania, en el Suroeste de Antioquia, donde fue asesinado un candidato al concejo en agosto, durante la campaña electoral; y Coyaima, hacia el centro del Tolima, que registra riesgo alto por desplazamiento forzado en el último año.

En todos estos casos se recomienda la mayor atención de parte de las autoridades tanto a la transparencia electoral como a las dinámicas de violencia que pueden incidir en el normal desarrollo de campañas y comicios.

Mapa 2. *Coincidencia de riesgo por factores indicativos de fraude electoral y de trashumancia*



2.2 El riesgo de la sofisticación del fraude: lo que nos dice el riesgo de trashumancia

Desde 2015 la MOE desarrolló nuevas variables para el análisis del riesgo de fraude, en consonancia con nuevas formas de irregularidad que se ha podido detectar, o con la posibilidad de acceder a datos electorales que anteriormente no se producían. Es el caso de la trashumancia electoral, el fraude conocido como el trasteo de votos, o que penalmente es el delito de fraude en inscripción de cédulas. Esto es, movilizar (mediante la corrupción o el constreñimiento) ciudadanos para que voten en un lugar diferente del que deberían, con el fin de controlar el sentido de su voto hacia alguna candidatura en particular. Hasta 2014 los movimientos de votantes de un puesto a otro (el proceso conocido como la inscripción de cédulas) se hacía a mano, en formularios que llegaban de las registradurías de todo el país a Bogotá, lo que hacía difícil verificar y detectar casos de trasteo de votos.

No obstante, el proceso se tecnificó en 2015 y la Registraduría comenzó a registrar, a través de mecanismos electrónicos que generaban bases de datos, el movimiento de ciudadanos de un puesto de votación a otro durante los 10 meses de duración del proceso (desde un año antes de las elecciones hasta faltando dos meses). La MOE tuvo acceso a estos datos y comenzó a producir lo que se podría llamar variables activas electorales, es decir, mediciones sobre factores indicativos de fraude (en este caso, de trashumancia) para el proceso electoral actual (las variables pasivas siempre han dependido de los resultados electorales del pasado). Así, tanto en 2015[7] como en 2019, el Mapa de Riesgo Electoral contiene una batería de variables de trashumancia.

Si se comparan los mapas 4 y 38 de este libro, que son los mapas consolidados de riesgo de fraude y de trashumancia respectivamente, se observa que ambos señalan casi el mismo número de municipios en riesgo: 461 y 466 en cada caso. Sin embargo, ambos fenómenos cubren regiones distintas del país y, como se puede apreciar en el mapa 2, solo en 193 municipios convergen ambos tipos de riesgo. Otros 268 municipios solo tienen riesgo de fraude, y otros 273 solo tienen riesgo de trashumancia, para un total de 734 municipios con algún tipo de riesgo de que se cometan delitos electorales.

El riesgo de fraude implica una manipulación más burda, indicativa de la compra de votos o el constreñimiento para no dejar votar a los ciudadanos, o manipulaciones manuales a los tarjetones en los escrutinios de mesa. Por su parte, el riesgo de trashumancia señala la posibilidad de formas más sofisticadas de fraude, que requieren mayor preparación e incluso mayor inversión de recursos. Los datos monitoreados por la MOE[8] señalan que muchos meses antes de las elecciones, incluso desde años anteriores, se pueden estar dando movimientos masivos de ciudadanos con el fin de alterar el censo electoral.

[7] Esta innovación metodológica desarrollada junto con Diego Rubiano se puede consultar en MOE 2015 (pp. 215-272)
[8] Ver el capítulo de Diego Rubiano que compone la tercera sección de este libro.

Esto implica la existencia de organizaciones criminales del voto que incurren en varios delitos con el fin de alterar la transparencia del certamen electoral.

Además del fraude en la inscripción de cédulas (artículo 389 del Código Penal), quienes llevan a cabo el trasteo de votos deben comprar el voto de los ciudadanos (corrupción al sufragante, artículo 390) o presionarlo (constreñimiento al sufragante, artículo 387). Pero además, al ser una operación hecha con antelación, previo incluso a la inscripción de los candidatos y el conocimiento sobre quién se va a lanzar, esto señala la intención de cometer tráfico de votos (artículo 390A), es decir, la venta de 'paquetes' de votos a la candidatura que esté dispuesta a pagar. Casos como el fraude de la senadora electa Aida Merlano, capturada el día de las elecciones legislativas de 2018, despojada de su investidura, condenada por delitos electorales (y fugada de la justicia), dan cuenta de la magnitud de la logística, e incluso de la incorporación de tecnología, que implican estas empresas criminales del voto.

A esta sofisticación del fraude se debe agregar el complejo papel que juega la tecnología en otros ámbitos de las elecciones.

2.3 El riesgo de la complejidad y la falta de trazabilidad del conteo de votos: el escrutinio en Colombia

Usualmente en Colombia el escrutinio, es decir, el cómputo o suma oficial de los votos para determinar el resultado de las elecciones, se ha visto como una caja negra. Paradójicamente Colombia tiene uno de los mejores sistemas de Preconteo de la región, que nos permite saber casi la totalidad de los resultados electorales el mismo día de la elección (algo envidiable en muchas más democracias del mundo). Pero pocos ciudadanos saben o entienden que este resultado es netamente informativo y que el resultado oficial de las elecciones no es el de los "boletines" de la Registraduría, sino el que se declara legalmente en las comisiones escrutadoras.

Desde las elecciones de 2018 la MOE, en colaboración con la Fundación Karisma, ha venido observando el proceso de escrutinios. Este proceso involucra el uso de sistemas de software. La MOE y Karisma (2018) han señalado el riesgo que implica la falta de auditoría a estos software. La tabla 7 resume el diagnóstico sobre las vulnerabilidades existentes en el sistema de escrutinios que la MOE ha evidenciado tanto para 2018 como para 2019

Tabla 7. *Diagnóstico sobre los problemas y riesgos del escrutinio en Colombia*

Problema	Descripción
Obsolescencia legal	El código electoral colombiano es el Decreto-Ley 2144 de 1986, que especifica los métodos de votación y conteo de votos apropiados para el país de los años 80, con serias carencias de infraestructura: sin energía eléctrica en zonas rurales, sin medios de comunicación, sin tecnologías computacionales ni de telecomunicaciones.
Hibridación papel-software	A lo largo de los años la Registraduría ha tecnificado partes de los procesos electorales, integrando sistemas de software a los procedimientos a mano y papel que establece el Código Electoral del 86. Esta hibridación va más allá de los escrutinios, pues la Registraduría contrata la elaboración de software para la inscripción de cédulas, el sorteo de jurados de votación, la acreditación de testigos de los partidos, la identificación biométrica en puestos de votación, la digitalización del formulario E-11, el Preconteo, la digitalización de los formularios E-14 de Delegados y Claveros[9], la digitación de los resultados de parte de las comisiones escrutadoras[10], la publicación de formularios de escrutinios en la página web.
Falta de arquitectura unificada	Como resultado de los puntos anteriores, un procedimiento más complejo de lo necesario por la vetustez de las normas tiene integrados, sin una planeación general, procedimientos a mano y distintos sistemas de software; un proceso hecho con el tiempo, sin que exista una planeación e incluso una visión unificada, de la arquitectura del sistema de resultado electorales. El enfoque de la Registraduría es reactivo a cumplir las normas establecidas, y proactivo en materia de innovación dentro del marco que permiten esas normas, pero no existe una planificación integral de la lógica del sistema, lo que no le permite a la Autoridad Electoral detectar puntos débiles y posibilidades de mejora, aumento de la eficiencia o reducción de costos.
Tercerización	En las condiciones señaladas previamente, el exigente despliegue logístico hace que la Registraduría no elabore ella misma los materiales físicos y electrónicos necesarios, sino que contrate con particulares el servicio integral de elaborar el material, comprar los insumos, conseguir el hardware, diseñar el software, e instalar todo el dispositivo electoral en todo el país. Aunque este modelo tercerizado no es en principio ni bueno ni malo, casos como el de la afectación electoral del partido MIRA en 2014 y la consecuente sentencia del Consejo de Estado del 8 de febrero de 2018 reflejan el riesgo de que la Registraduría no tenga el pleno control sobre los actores que intervienen en un sistema con los problemas señalados previamente.

Exceso de intervinientes	Como resultado, la MOE ha detectado un exceso de intervinientes en el proceso. La autoridad electoral dispone de la logística, pero ello se materializa en la contratación de terceros, que a su vez en ocasiones subcontratan a otros terceros. Además, las normas obsoletas implican procedimientos más complejos de lo necesarios. Por ejemplo, cada una de las 2.754 comisiones escrutadoras está compuesta por dos escrutadores (nombrados por el poder judicial) y un secretario (delegado por la Registraduría), que son las autoridades que responden por la legalidad del cómputo de votos. Pero a ellos, en cada comisión, se suma una persona contratada como digitadora, un delegado del contratista privado del software en calidad de soporte técnico, y tres personas más en calidad de "claveros" o guardianes del material electoral que llega de las mesas de votación: otro delegado del poder judicial, otro delegado de la Registraduría y un delegado del gobierno. En la práctica estas ocho personas conviven con acceso al software de escrutinios durante días o semanas (por lo dispendioso que es el procedimiento), lo cual, a pesar de los controles de seguridad existentes, genera un riesgo de manipulación de los resultados.
Falta de trazabilidad	El resultado de todo lo anterior se traduce en el riesgo de fraude electoral en los escrutinios, mediante la manipulación indebida del material físico o de los sistemas electrónicos y en la enorme dificultad para detectarlo. En un proceso tan complejo, con tantos pasos y procedimientos integrados, es difícil hacer trazabilidad a cómo se produjeron los resultados. La trazabilidad de las 2.754 comisiones escrutadoras en las que funcionan los software de escrutinios depende de la revisión visual de igual número de formularios E-24, el mismo número de actas generales de escrutinio, y su comparación con los 107.305 formularios E-14. Las bases de datos que genera el sistema de escrutinios no se utilizan para detectar estadísticamente posibles errores o cambios fraudulentos, y toda revisión queda supeditada a los procedimientos legales de reclamación establecidos en el Código del 86, que solo logran ser ejercidos ante las comisiones escrutadoras por parte de abogados conocedores de estas complejas normas.

Fuente: MOE

La complejidad que implica nuestro sistema de escrutinios está descrita en el diagrama 2, que señala la cadena de transmisión de datos. A las 4:00 pm del día de elecciones, al abrirse las urnas y contarse los votos, los resultados son escritos a mano en el formulario E-14[11] de cada mesa de votación. Luego, las cifras son digitadas a mano desde estos formularios al software de escrutinios en las comisiones escrutadoras "iniciales". En cada instancia de las comisiones escrutadoras se genera la documentación de soporte (E-24 y actas generales de escrutinio) y es en esas instancias en donde se resuelven las reclamaciones.

Diagrama 2. *Cadena de transmisión de datos del escrutinio 2019*

Fuente: MOE

[11] Existen tres copias del formulario E-14. Una, llamada de Claveros, es la que se utiliza en el escrutinio. Otra, llamada de Transmisión, se transmite telefónicamente a un contratista que publica los boletines del Preconteo de la Registraduría, los resultados rápidos, pero no oficiales, que se publican el día de las elecciones. La tercera copia, llamada de Delegados, es la que conserva la Registraduría como respaldo.

En unas elecciones locales, de manera excepcional las reclamaciones pueden requerir la convocatoria de la comisión escrutadora nacional, que es ejercida por el Consejo Nacional Electoral. Lo normal es que los resultados electorales se definan oficialmente en los niveles municipal (para alcaldías, concejos y JAL) y departamental (para gobernación y asamblea).

El contraste entre la rapidez con la que se producen los resultados del Preconteo (que se divulga la noche de las elecciones pero que no tiene valor jurídico) y la demora de los escrutinios (que llegan a durar varias semanas) muestra que el método actual es más complicado de lo necesario, y la dificultad para ejercer trazabilidad dificulta el control de parte de campañas electorales, organismos de control y de la misma ciudadanía.

El sistema de escrutinios colombiano debe ordenarse y racionalizarse, y sus normas deben actualizarse, para poder estar preparados a las formas igualmente cada vez más sofisticadas de fraude.

2.4 El novedoso rol de las redes sociales

Por último, vale la pena mencionar el rol que juegan los medios de comunicación, y particularmente las redes sociales. Durante los comicios de 2018 la MOE observó con preocupación el espacio que se ha venido abriendo el lenguaje del odio, la polarización y la estigmatización en el debate público sobre las elecciones, el cual, cada vez más, se afinca en las redes sociales. Al observar la conversación sobre las elecciones en redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, blogs y foros de noticias) se observó que el 10% de casi 45% de interacciones estuvieron relacionados con mensajes de intolerancia y polarización (MOE 2018b).

Durante la anterior campaña legislativa y presidencial fue evidente el efecto de incitación a la violencia que tuvo este creciente escenario del debate y la campaña electoral. Ataques contra actos de campaña del partido FARC en distintas partes del país como Montería, Armenia y Cali, el ataque a Gustavo Petro en el centro de Cúcuta, violentas manifestaciones contra Álvaro Uribe en Popayán, agresiones de ciudadanos a Iván Duque y Germán Vargas Lleras a la entrada de un debate en Manizales; son todos hechos relacionados con la agresividad y la incitación manifestada en las redes sociales.

En el marco de este problema se observa el uso recurrente de noticas descontextualizadas, noticias falsas y montajes. Incluso, en otras partes del mundo ya es un gran problema el uso de 'deep fakes' (montajes hechos en video, a través del uso de software, para poner el rostro de una persona sobre un video pre-existente). Así mismo, la contratación de servicios de programación, de parte de las campañas electorales, para crear masivamente cuentas falsas que repliquen reiterativamente mensajes (bots) de un candidato o una campaña, o mensajes contra otros candidatos. Incluso, el perfilamiento de comunidades en redes sociales a partir del contenido que suelen compartir para ubicar nichos de votantes que bombardear con mensajes, con frecuencia en el marco de la estigmatización y las noticias falsas, para impulsarlos a salir a votar.

Todos estos son fenómenos que han comenzado a jugar un rol importante en las elecciones alrededor del mundo. Hay acusaciones sobre el uso de este tipo de servicios en distintas elecciones europeas y americanas (incluyendo las estadounidenses); incluso en mecanismos de participación ciudadana como los referéndums y plebiscitos votados en 2016 en el Reino Unido, Hungría y Colombia.

Ante este riesgo global del uso indebido de los medios de comunicación y las redes sociales en el marco de las elecciones, Colombia no tiene una normatividad ni unas autoridades preparadas. Este es uno de los campos en los que se requiere más atención en el contexto de 2019, pero también más preparación para un desafío que será creciente en las elecciones del futuro.

3. Riesgos estructurales: la falta de responsabilidad política en múltiples niveles

Luego de haber observado los riesgos más apremiantes, reflejados en los resultados de las mediciones del Mapa de Riesgo Electoral 2019, vale la pena señalar algunas de las reflexiones sobre riesgos para la democracia de carácter más estructural. Estos riesgos hacen referencia a amenazas y vulnerabilidades que la MOE ha detectado en su observación permanente de largo plazo, que difícilmente se pueden enfrentar a unas semanas de las elecciones, que están en el trasfondo del sistema electoral pero que deben ser reconocidos y atendidos en el mediano plazo a través de reformas y políticas públicas que fortalezcan la democracia colombiana.

Este diagnóstico se traduce en una sola idea: la falta de responsabilidad política que es transversal a nuestra democracia. Una falta de responsabilidad que afecta directamente a la representatividad. No nos preguntamos, como sociedad, ni como institucionalidad democrática, a quién representan los candidatos, exactamente por quién se vota, ni somos responsables por el carácter corrupto e ilegal de los intereses que con frecuencia ingresan al control del Estado a través de las elecciones.

Esa falta de responsabilidad es preocupante en un país que en los 80 eligió como representante a la Cámara a Pablo Escobar Gaviria, capo del Cartel de Medellín; que tuvo decenas de congresistas condenados en los 90 por recibir financiación del Cartel de Cali; y que tuvo aún más parlamentarios condenados en 2000 por aliarse política y electoralmente con los grupos paramilitares.

A continuación se detallan los distintos niveles de ese riesgo estructural de la falta de responsabilidad política, que ayuda a entender cómo se infiltran los intereses de las economías ilegales y la corrupción en nuestra democracia.

3.1 El riesgo de las instituciones débiles: problemas de la arquitectura institucional electoral

Colombia tiene un mal diseño de su autoridad electoral. La máxima entidad encargada del control de las elecciones, el Consejo Nacional Electoral (CNE), está mal planteada en las normas y, en consecuencia, no funciona bien.

Se suele creer que la máxima autoridad electoral es la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero este ente es el encargado de organizar logísticamente las elecciones (y de llevar el registro civil de las y los colombianos). La autoridad en materia de regular y controlar las campañas electorales, los partidos políticos, los candidatos, el conteo de los votos y la declaración de los resultados es el CNE.

Se pueden señalar al menos cuatro grandes problemas del CNE:

1. No tiene autonomía administrativa ni financiera
2. No tiene capacidad técnica ni presencia territorial
3. Sus decisiones son controvertibles
4. Sus miembros son de origen político, no técnico ni meritocrático

En primer lugar, a pesar de que el artículo 265 de la Constitución lo establece, el CNE no tiene autonomía administrativa ni financiera. Su presupuesto lo maneja la Registraduría Nacional, aunque en el organigrama se supone que el CNE es la máxima autoridad. Apenas en la ley del Plan de Desarrollo 2018-2022 se le concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para reglamentar este aspecto. Hasta tanto, la máxima autoridad electoral no tiene control de su propio presupuesto.

En segundo lugar, no tiene capacidad técnica ni presencia territorial. No existe una carrera administrativa especial para los funcionarios del CNE, la mayoría son nombrados por los magistrados y la planta de personas es reducida, sin tener cuerpos técnicos robustos y especializados en los temas del control electoral. Así, básicamente los nueve magistrados y sus despachos están encargados de vigilar desde Bogotá a los más de 2.700 candidatos que hubo para las elecciones de Congreso en 2018, o a los 117.767 inscritos para las locales de 2019. Claro está que, en virtud de una ley de 1988, el CNE puede constituir *Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral*, para desconcentrar sus funciones a nivel territorial. Sin embargo, estos "tribunales" son de carácter temporal y sus miembros sufren de los mismos problemas mencionados para los demás funcionarios del CNE. Además, llega a haber casos como en 2015, cuando el CNE sencillamente no creó estos tribunales, o 2018, cuando los creó faltando tres días para la celebración de las elecciones legislativas[12].

En tercer lugar, las decisiones del CNE son controvertibles, pero no de manera armónica. Sucede que, a pesar de ser la máxima autoridad electoral, el CNE es un órgano de carácter administrativo. A diferencia de muchas otras democracias, que tienen una "Corte Electoral" o un "Tribunal Superior Electoral", Colombia no tiene un alto órgano judicial encargado de la jurisdicción electoral. Por lo tanto, todas las decisiones del CNE pueden ser demandadas ante el Consejo de Estado (lo que específicamente ve la Sección Quinta de esta alta corte), que sí es una autoridad judicial. Como esta

[12] Hay que reconocer que en 2019 el CNE creó los Tribunales con antelación, a través de la resolución 1638 del 7 de mayo de 2019.

relación institucional no está diseñada, funciona a destiempo de las elecciones. Los magistrados del CNE toman decisiones que deberían ser evaluadas por funcionarios de nivel judicial, y por ende deciden mal. Luego, el Consejo de Estado corrige estas decisiones cuando las elecciones ya han sucedido, lo que además de traumatizar las administraciones, genera millonarias pérdidas para la Nación.

Ejemplos de ello son la nulidad de la elección de gobernación de La Guajira de 2015, fallada por el Consejo de Estado en junio de 2016 por la inhabilidad de la gobernadora electa, a pesar de que antes de las elecciones el CNE había ratificado la validez de la candidatura de Oneida Pinto (la candidata ganadora), que había sido demandada por estar inhabilitada. Repetir esas elecciones le costó a la nación 7 mil millones de pesos. Otro ejemplo es la elección atípica de alcaldía en Cartagena en mayo 2018, en la que a pesar de las advertencias de la Procuraduría General de la Nación sobre la inhabilidad del candidato más opcionado, el CNE ratificó su candidatura para una elección que costó casi 10 mil millones de pesos. Cinco meses después, la elección fue anulada por el Tribunal Administrativo de Bolívar por la inhabilidad del candidato[13]. En ambos casos, millonarias sumas de dinero público fueron desperdiciadas por grandes impericias en las decisiones del CNE. Pero ante la ausencia de una corte electoral, o de un procedimiento más armónico, esas decisiones no se corrigieron a tiempo para evitar el detrimento del presupuesto público.

En cuarto lugar, es un problema el origen político de los miembros del CNE, los cuales son electos por el Congreso en pleno, a partir de listas de candidatos postulados por los partidos políticos, sin que medie ningún tipo de criterio meritocrático. Además de que esto impide la tecnificación de un órgano con funciones bastante complejas, existe el debate sobre si es un conflicto de intereses que los partidos políticos elijan a sus propios jueces en las elecciones. Este modelo, originado en el Frente Nacional (cuando era lógico el control de ambos partidos en un modelo bipartidista), no se acomoda a la realidad de un país multipartidista y con una gran demanda de estricto control electoral.

En conclusión, la máxima autoridad electoral, por su diseño institucional, y más allá de la buena voluntad que puedan tener sus miembros, no es lo suficientemente competente para enfrentar las amenazas que se ciernen sobre las elecciones en un país como Colombia. Esta es una de las mayores vulnerabilidades de nuestro sistema electoral.

Este diagnóstico y las recomendaciones consiguientes fueron planteadas por la MOE y otros expertos en el marco de la Misión Electoral Especial (2017), creada a partir del Acuerdo de Paz para proponer una reforma electoral aplicable al ciclo electoral 2018-2019. La reforma se hundió en el Congreso. Sería deseable ver estos problemas abordados en una nueva reforma política que entre en vigor antes del ciclo electoral 2022-2023.

[13] Estos casos son detallados en el capítulo de Viviana Sarmiento sobre elecciones atípicas, en la Cuarta Sección de este libro.

3.2 El riesgo de los partidos políticos irresponsables: la falta de filtro en la representación

Ante la falta de una autoridad electoral capaz de ejercer realmente un control serio sobre las candidaturas, en un segundo nivel de responsabilidad está el filtro de los partidos políticos. Ellos están encargados de canalizar la representación de los intereses ciudadanos a través de sus programas ideológicos, así como por medio de los candidatos que avalan. Sin embargo, en este punto se ve un problema: los partidos políticos no hacen un buen filtro sobre las personas que avalan como candidatos.

Existe un incentivo perverso en las normas para que los partidos avalen candidatos irresponsablemente. El artículo 107 de la Constitución establece que los partidos políticos deben responder por avalar candidatos que incurran en delitos relacionados con grupos armados ilegales, narcotráfico y delitos electorales (no dice nada de delitos contra la administración pública, o corrupción). Sin embargo, el partido solo debe responder cuando sus avalados sean condenados dentro de los cuatro años del periodo del cargo público para el cual se candidatizaron. Es decir que si la condena llega después del fin del periodo del político ya no es problema del partido político. Como es difícil que las autoridades judiciales actúen en tan pocos años, nadie dentro de los partidos políticos se siente responsable por dar avales a candidatos cuestionados.

Casos como el de Aida Merlano son bastante excepcionales, y aún está por verse qué tipo de sanción recibe el Partido Conservador por haber avalado a semejante candidata, que fue condenada dentro de los cuatro años del periodo para el cual fue elegida.

Este incentivo perverso de los partidos, de no verse castigados por sus avales, está detrás de la existencia de verdaderas dinastías criminales. Por mencionar solo ejemplos relacionados con el ámbito electoral, el primer estatuto de partidos políticos después de la Constitución del 91, la Ley 130 de 1994, fue promulgada por el Congreso presidido por Jorge Ramón Elías Náder (presidente del Senado) y Francisco José Jattin Zafar (presidente de la Cámara). Ambos del Partido Liberal, fueron condenados en el marco del Proceso 8000 (la infiltración electoral del Cartel de Cali). El segundo, es el padre de la exsenadora Zulema Jattin, del Partido de la U, quien fuera presidenta de la Cámara entre 2004 y 2005 cuando su esposo, el exsenador Luis Humberto Gómez Gallo, del Partido Conservador, era presidente del Senado. Como presidentes del Congreso ambos aprobaron la reforma constitucional que permitió la reelección presidencial en 2004 (la cual se consiguió, por lo demás, a través del escándalo de la Yidispolítica). Posteriormente, ambos fueron condenados por parapolítica. Por su parte, Elías Náder era el tío de Bernardo "el Ñoño" Elías, del Partido de la U, quien llegó a ser el tercer senador más votado del país en 2014, antes de ser capturado y condenado en 2018 por recibir sobornos de Odebrecht, en un escándalo que, además, según la Fiscalía, se extiende hasta las dos cam-

pañas presidenciales de la segunda vuelta de 2014 (Semana 2017[17]).

A este tipo de ejemplos de corrupción política y electoral dentro de los grandes partidos se suma la vulnerabilidad de los partidos más pequeños, en particular de aquellos originados en las circunscripciones étnicas del Congreso. A pesar de que se necesita una votación relativamente pequeña para adquirir una curul indígena o afro, las organizaciones que ganan estos asientos se convierten en partidos políticos, con los mismos derechos de otorgar avales a candidatos de todo el país. Esto hace que pequeñas organizaciones étnicas se vean expuestas al interés de grupos políticos criminales que buscan obtener aval para candidatizarse.

En particular, la MOE ha señalado el alto grado de vulnerabilidad de los partidos afrodescendientes. Las curules afro, creadas por la Constitución del 91, nunca han estado bien reglamentadas y en cambio han sido sujeto de batallas judiciales que las han remodelado por medio de sentencias. Como resultado, hoy solo los Consejos Comunitarios Afrodescendientes tienen derecho de postular candidatos a las curules afro de la Cámara de Representantes. Sin embargo, sucede el absurdo institucional de que los consejos ganadores se convierten en partidos políticos de pleno derecho[15]. La posición de vulnerabilidad en la que se está poniendo a estas organizaciones étnicas es otra de las tareas que deberían ser solucionadas antes del próximo ciclo electoral, para contrarrestar la amenaza de infiltración, incluso de cooptación de estas organizaciones, de parte de grupos políticos criminales.

3.3 El riesgo de no saber de dónde sale el dinero: el sector privado y el misterio de la financiación de campañas

Saber con certeza cuánto dinero cuestan las campañas electorales en Colombia, y más aún, de dónde proviene ese dinero o cómo se gasta realmente, es un misterio que hasta el día de hoy es imposible dilucidar.

No obstante, en los últimos años se han logrado avances importantes en la capacidad de la sociedad y de los entes de control para hacer trazabilidad a las finanzas electorales. En esta medida, hay que reconocer el avance cualitativo en la materia logrado por Transparencia por Colombia al diseñar y donarle al CNE el aplicativo Cuentas Claras[16]. De esta manera se le facilitó a la máxima autoridad electoral la tarea de controlar el origen y el monto de la financiación de campaña de los miles de candidatos que compiten en las elecciones. Sin embargo, decepciona ver que esta herramienta no es lo suficientemente utilizada por parte de las autoridades para garantizar la transparencia de las elecciones. Más aún, preocupa ver que las normas existentes en la materia no se hacen cumplir.

[14] A pesar de que el ex Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez, afirmó que el ente investigador tiene evidencias del ingreso ilegal de dineros extranjeros a las dos campañas presidenciales de 2014, el CNE no ha sido capaz de corroborarlo, y a la fecha de escribir este texto sigue intentado comprobar lo que el ente investigador dijo que era evidente. En todo caso, el ingreso de dinero ilegal a campañas electorales solo es delito desde 2017 (gracias a la Ley 1864 del mismo año), por lo que la Fiscalía no puede hacer nada con esa evidencia. Solo el CNE podría imponer sanciones en este caso.

[15] Sin mencionar que, a pesar de que solo hay dos curules afro, para 2019 existen tres partidos afro: Colombia Renaciente, ADA y el PRE. Esto sucede en virtud de otra impericia del CNE, que no le otorgó a tiempo la personería jurídica a la tercera de estas agrupaciones, ganadora de una curul en 2014, para participar en las elecciones de 2018, lo que le hizo perder la personería. Esta decisión fue revocada por el Consejo de Estado, originando la situación atípica de tres partidos afro.

[16] Este aplicativo se puede consultar en https://www.cnecuentasclaras.gov.co/

La financiación de campañas está reglamentada por el Capítulo II del Título III de la Ley 1475 de 2011 (el actual estatuto de partidos políticos). Allí se establece, en el artículo 25, que los gerentes de campañas y los candidatos tienen un mes después del día de las elecciones para presentar ante el partido político los informes individuales de ingresos y gastos, y luego el partido político tiene hasta dos meses después de las elecciones para presentar ante el CNE los informes consolidados de sus candidatos.

Dado que esta es la reglamentación legal, desde la MOE observamos que existe la falsa creencia de que los únicos límites existentes para la presentación de reportes de financiación son ese mes, o dos meses después de la celebración de las elecciones. Sin embargo, el mencionado artículo también establece que el CNE está encargado de reglamentar la presentación de informes de financiación. En este sentido, la máxima autoridad electoral emitió la Resolución 3097 de 2013, que en su artículo 3 dispone que los candidatos deben actualizar semanalmente su libro de ingresos y gastos, tanto en físico como virtual (a través del aplicativo Cuentas Claras).

A pesar de esta normatividad, sorprende ver que los candidatos no reportan, y los partidos políticos ni el CNE les exigen hacerlo. Para el momento de finalizar este texto, habiendo transcurrido dos de los tres meses de la campaña electoral de 2019, apenas el 6% de los 117 mil candidatos en contienda habían hecho algún reporte de sus finanzas a Cuentas Claras, como se detalla en la tabla 8.

Tabla 8. *Proporción de candidatos que habían presentado reportes de financiación de campañas a corte de 4 de octubre de 2019*

#	Partido político	Candidatos inscritos	Candidatos con reportes	% con reportes
1	MIRA	1.652	1.555	94,1%
2	Polo Democrático	3.184	481	15,1%
3	Centro Democrático	9.577	949	9,9%
4	Alianza Verde	9.316	434	4,7%
5	Partido Liberal	12.520	562	4,5%
6	ASI	8.326	367	4,4%
7	Colombia Renaciente	5.234	219	4,2%
8	AICO	5.505	227	4,1%
9	Cambio Radical	11.499	387	3,4%
10	Colombia Justa Libres	3.792	120	3,2%
11	Partido de la U	12.295	385	3,1%
12	Partido Conservador	11.687	333	2,8%

13	MAIS	7.048	193	2,7%
14	ADA	3.564	59	1,7%
15	Colombia Humana - UP	1.919	29	1,5%
16	FARC	247	1	0,4%
17	PRE	2.306	6	0,3%
18	Coaliciones	5.694	929	16,3%
19	GSC*	2.402	192	8,0%
	Total	**117.767**	**7.428**	**6,3%**

**Grupos Significativos de Ciudadanos, es decir, candidatos avalados por firmas.*
Fuente: elaboración MOE con datos de Cuentas Claras proveídos por el CNE

A menos de un mes de las elecciones (y tras más dos meses de campañas electorales, que comenzaron el 27 de julio), tanto la ciudadanía como las autoridades desconocemos cuánto dinero se está moviendo en las campañas electorales, y en qué se gasta, a pesar de que las normas vigentes exigen que esta información sea reportada, y de manera pública.

La principal preocupación proviene de no saber a quién representan realmente los candidatos que se ponen a disposición del voto de los ciudadanos. Lo que los datos empíricos nos permiten saber con certeza es que: la financiación de campañas en Colombia es casi 100% sustentada en recursos privados y que no sabemos el origen de la mayoría de esos recursos privados.

Para demostrar esas dos afirmaciones, y dado que los reportes de financiación de campañas en 2019 son paupérrimos, es útil observar la información de 2015. Para la elección de las 1.101 alcaldías del país hace cuatro años se inscribieron 4.449 candidatos, cuyos reportes finales en Cuentas Claras dicen que sus campañas costaron algo más de 200 mil millones de pesos. El origen de estos recursos está detallado, de acuerdo con las categorías establecidas en la Ley 1475 de 2011, en la tabla 9.

Tabla 9. *Fuentes y montos de financiación de las campañas a alcaldía 2015*

#	Fuente de financiación	Monto	%
1	Dinero propio, aportes y préstamos de familiares	$ 128 mil millones	62,0%
2	Aportes y préstamos de particulares	$ 62 mil millones	30,3%
3	Dinero privado de los partidos	$ 3 mil millones	1,5%
4	Créditos bancarios	$ 8 mil millones	3,9%
5	Ingresos del partido	$ 4 mil millones	2,3%
6	Anticipos del Estado	$ 93 millones	0,05%
Total ingresos de campaña		**$ 207 mil millones**	**100%**

Fuente: elaboración MOE con datos de Cuentas Claras

La tabla 9 revela una composición preocupante de la financiación de campañas. En principio, si un candidato no cuenta con recursos para hacer campaña, debería poder acudir a alguna de tres fuentes: el Estado, los partidos políticos o el sector privado.

El Estado puede financiar campañas mediante anticipos. Se llaman así porque la ley establece que el Estado ayuda a financiar las campañas después de las elecciones, mediante el sistema de reposición de gastos por votos. Por cada voto obtenido por los candidatos o partidos, el Estado paga una suma determinada (desde que superen un umbral[17]). Pero la ley también establece que un candidato puede solicitar un adelanto de ese dinero que en teoría recibiría luego de las elecciones mediante la reposición; ese adelanto es el anticipo. La tabla 9 muestra que solo el 0,05% de los recursos para los candidatos a alcaldía en 2015 llegaron de esta forma. La razón es que, como requisito, se les exige a los candidatos una póliza de seguro para el caso en el que no obtengan suficiente votación y, al hacer el cálculo de la reposición de gastos, tengan que devolver el dinero. Si el candidato no tiene cómo devolver el dinero, entonces la aseguradora respondería. Pero este es un riesgo que prácticamente ninguna aseguradora está dispuesta a asumir, por lo que es prácticamente imposible acceder a anticipos.

Si no es el Estado, los partidos políticos pueden financiar las campañas electorales, pero como reflejan la tabla 9 y la gráfica 2, las organizaciones políticas generan pocos recursos para darle a sus candidatos.

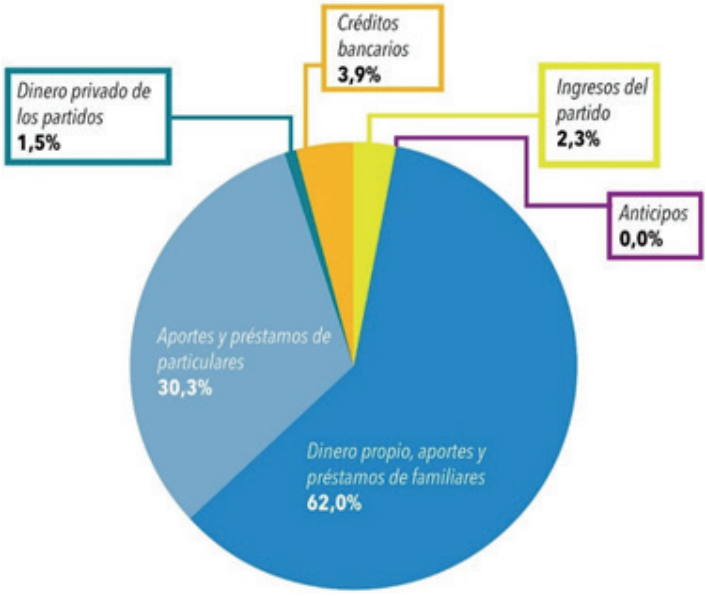
Si no es el Estado ni los partidos, los candidatos pueden acceder a créditos bancarios para financiar su campaña, aunque

[17] El umbral de financiación estatal de campañas es de 4% de los votos válidos para cargos uninominales (presidencia, gobernación y alcaldía), y de 50% del umbral para corporaciones (Congreso, asambleas, concejos y JAL).

esta opción excluye a muchos candidatos que no cuenten con buen historial crediticio, pues es difícil que un banco considere una campaña electoral como una inversión, que amerite el otorgamiento de un crédito. Como se ve, menos del 4% de la financiación se obtiene de esta forma.

El otro 94% de los recursos de campaña proviene de fuentes privadas (para el ejemplo de las alcaldías en 2015). La gráfica 2 permite dimensionar el peso de cada fuente de financiación.

Grafica 2 *Composición de las fuentes de financiación de las campañas a alcaldía 2015*



Fuente: elaboración MOE con datos de Cuentas Claras

Un hecho que llama la atención es que, de la totalidad de recursos privados de financiación de campañas, más o menos una tercera parte proviene de *aportes y préstamos de particulares.* Si un candidato no puede acceder al apoyo del Estado, el partido político o los bancos, lo más lógico es que acuda a este tipo de terceros: empresas o personas naturales que le puedan aportar recursos.
Lo que es extraño es que las otras dos terceras partes del dinero privado (128 mil millones de pesos, para la campaña a alcaldías en 2015) proviene de *dinero propio de los candidatos, aportes y préstamos de los familiares.* Sorprende el tamaño del monto que los candidatos dicen sacar de su propio bolsillo, o del de sus familias, para financiar sus campañas.

Ahora bien, dado que existe la reposición de gastos por votos, se podría pensar que esta forma de financiar las elecciones es lógica porque el Estado termina devolviendo ese dinero. Sin embargo, la aritmética básica muestra que las cuentas no son claras.

En 2015 el CNE, mediante la Resolución 130 de dicho año, fijó el valor de la reposición de votos a alcaldía en $1.815 por votos. Los 3.388 candidatos que superaron el umbral de financiación obtuvieron en total 17.893.272 votos. Multiplicado por el valor de la reposición, se obtiene que el Estado debió reponer $32 mil millones de pesos después de las elecciones, apenas el 15% del costo total de las campañas y el 25% del dinero propio y de familiares gastado por los candidatos. Es decir que las campañas electorales a alcaldía en 2015 perdieron $176 mil millones, y la mayor parte de los recursos perdidos provino de fuentes privadas, supuestamente el dinero de los propios candidatos.

Estas cifras son preocupantes. Es supremamente dudoso que los candidatos estén quebrándose financieramente para poder ganar las elecciones. Lo más probable es que bajo la figura de "recursos propios y de familiares" se esté ocultando el verdadero origen de los recursos privados de campaña. Sin embargo, ninguna autoridad hace trazabilidad a la veracidad sobre el origen y el monto de la financiación de campañas reportada. La autoridad encargada de ello es el CNE, pero como se ha visto, no tiene la capacidad para hacer más que recibir los libros de cuentas consolidados un par de meses después de las elecciones.

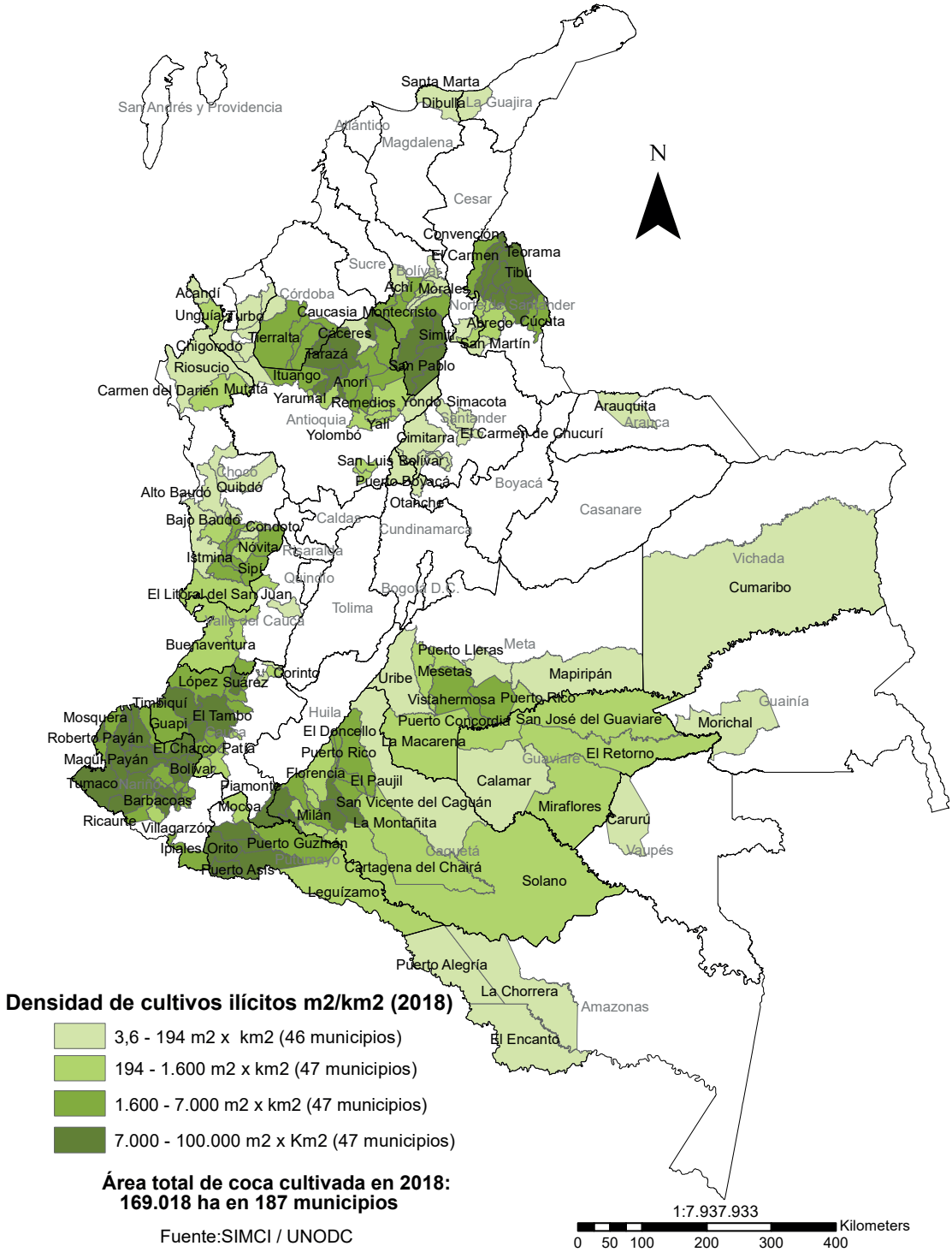
La MOE ha recomendado durante 2019 que otras autoridades, como la DIAN, verifiquen si estos reportes coinciden con las declaraciones de renta de los candidatos y sus familiares. Así mismo, que la Fiscalía esclarezca la veracidad de esos reportes, en asocio con la Unidad de Información y Análisis Financiero (el servicio de inteligencia financiera) del Ministerio de Hacienda, e incluso con la Contraloría General de la República, para determinar si los candidatos dicen la verdad sobre el monto y origen de sus recursos o si se está dando algún caso de financiación ilegal, que incluya dineros relacionados con actividades ilícitas, o bien, con detrimentos patrimoniales producto de la corrupción.

No controlar el verdadero origen de los recursos que ingresan a las campañas electorales es una irresponsabilidad mayor, más en el contexto de un país inundado de economías ilegales como los cultivos ilícitos (ver mapa 3.1), y donde uno de cada cuatro municipios tiene algún funcionario sancionado por corrupción desde la Constitución de 1991 (MOE 2018a) (ver mapa 3.2) .

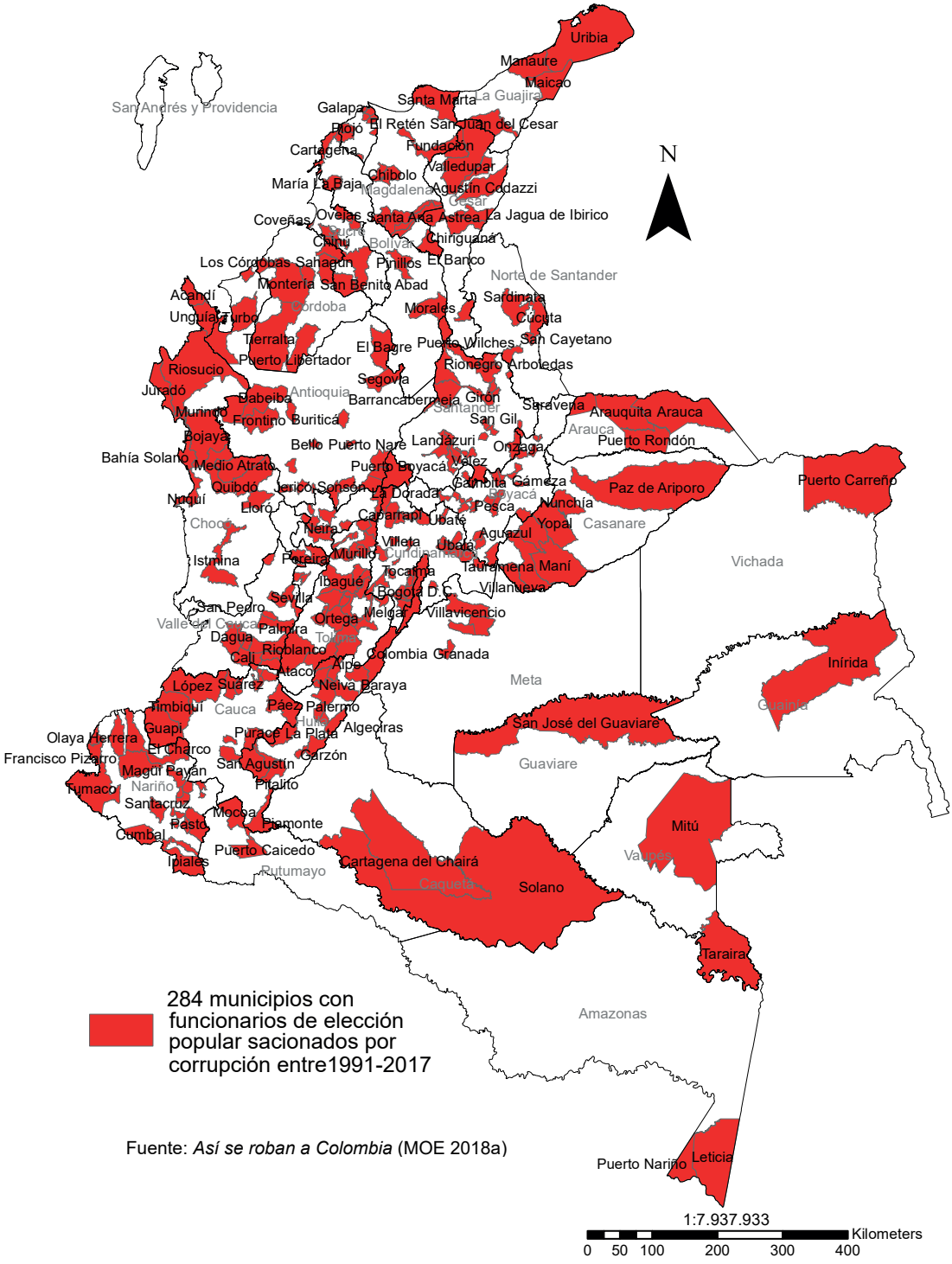
El Gobierno nacional parece ser consciente de este riesgo al señalar, tanto en la Política de Defensa y Seguridad (Ministerio de Defensa 2019) como en el Plan Ágora del Ministerio del Interior[18] el riesgo de "captura y cooptación" del Estado (Presidencia de la República 2019). Este enfoque teórico fue planteado inicialmente por Luis Jorge Garay (2008) para referirse a contextos en donde grupos de interés dedicados a prácticas criminales logran emplear su poder para apoderarse de las instituciones del poder público y, de cierta forma, 'patrimonializar' el Estado, someterlo para que sirva en función de sus intereses particulares.

[18] Este es el nombre que el Gobierno le dio a su abordaje de las elecciones locales de 2019.

Mapa 3.1 *Densidad de cultivos ilícitos de coca 2018*



Mapa 3.2. *Municipios con funcionarios de elección popular sancionados o condenados por corrupción 1991-2017*



Fuente: *Así se roban a Colombia* (MOE 2018a)

Ya a finales de la década de 2000 esta perspectiva teórica había sido aplicada al análisis de la política colombiana, en particular para entender la lógica y el impacto del fenómeno de la parapolítica (López Hernández 2010). Incluso, la validez y pertinencia de esta noción ha sido discutida señalando el rol activo que juega la clase política tradicional, los políticos "legales", que no se ven sencillamente cooptados o capturados por las organizaciones criminales, sino que plantean verdaderas negociaciones políticas en las que incluso son los políticos quienes resultan instrumentalizando y aprovechándose de los actores criminales (González González 2014, pp. 45-55).

Desde esta perspectiva, a lo largo de todo el 2019 la MOE ha señalado que hacerle trazabilidad a la financiación de campañas otorgaría una pista de oro para enfrentar e investigar muchos riesgos electorales, que van desde el uso de dinero para cometer fraudes electorales y acceder ilegítimamente a la contratación pública con el fin de lucrarse de ella (lo que es la corrupción), hasta el uso de recursos para la contratación de organizaciones delincuenciales o grupos armados ilegales, empleados para amenazar y atentar en contra de candidatos y líderes, en el marco de la contienda electoral, para quitarlos del camino y poder acceder al control de los recursos y las instituciones públicas.

3.4 La ciudadanía vulnerable

En el último eslabón de la cadena de falta de responsabilidad se encuentran las y los ciudadanos. En medio de una autoridad electoral que no ejerce control, unos partidos políticos que no filtran la calidad de sus candidatos, y un sector privado que determina financieramente la fortaleza de las candidaturas, la ciudadanía debería ser la primera línea de defensa en contra de la corrupción electoral.

No obstante, buena parte de la población colombiana es vulnerable frente a las amenazas que se ciernen sobre las elecciones. En el Mapa de Riesgo Electoral de 2015 (MOE 2015, pp. 48-52) se calculó un indicador de vulnerabilidad institucional y socioeconómica, relacionando los indicadores de desempeño institucional de los municipios emitidos por el Departamento Nacional de Planeación con los indicadores socioeconómicos del DANE (Necesidades Básicas Insatisfechas y Pobreza Multidimensional). A falta de que la autoridad estadística actualice estos indicadores con los insumos del último censo poblacional, no vale la pena actualizar el indicador con las proyecciones del censo de 2005. Pero merece recordar los resultados de esa medición.

Al clasificar todos los municipios del país se ve que a menor fortaleza de las instituciones municipales son mayores los índices de pobreza (MOE 2015, p. 51). Eso quiere decir que las regiones con mayor debilidad del Estado son también las zonas que habita la población más susceptible a la compra de votos, al reclutamiento en grupos armados ilegales, o a la vinculación a actividades económicas ilegales. Así mismo, nuestras mediciones de riesgo por vulnerabilidad socioeconómica en 2015 demostraron que Colombia es un país de centros y periferias. Las únicas zonas sin riesgo en la medición

estadística son las áreas metropolitanas de las grandes ciudades. El riesgo medio se extiende por la región Andina y sus alrededores, mientras que el riesgo alto y extremo se ubican en zonas tradicionales del riesgo electoral, como las señaladas previamente en este capítulo, o las regiones PDET.

La observación electoral de la MOE nos demuestra todo el tiempo que Colombia tiene un déficit en materia de pedagogía ciudadana. El acompañamiento a la democracia escolar nos ha enseñado que hace falta lograr inculcar en los ciudadanos, desde la niñez, no solo la importancia sino el sentido de las elecciones, explicar el por qué y para qué votar[19]. Frecuentemente se ve en las urnas la dificultad de la ciudadanía para entender los tarjetones, sobre todo los de corporaciones públicas. Y el hecho de que posiblemente unos 15 millones de ciudadanos no asistirán a las urnas este 27 de octubre[20] (algunos por dificultad de acceso a los puestos, pero muchísimos más porque deciden no participar) nos debe llevar a la reflexión de qué hace falta para acercar más la democracia a la ciudadanía, cómo aumentar la participación (en sentido amplio) para que la ciudadanía tenga la capacidad de defender sus instituciones democráticas.

Conclusión

Los indicadores de riesgo electoral que la MOE calcula, especialmente la convergencia de los riesgos de fraude y de violencia, se encuentran en sus menores niveles desde 2007. Esto refleja un fortalecimiento progresivo de las garantías del sistema electoral y un retroceso de las mayores amenazas. Desde esa perspectiva temporal, el impacto de los procesos de paz con los paramilitares y con la guerrilla de las FARC-EP es evidente en la reducción de los riesgos electorales.

Las amenazas más visibles que siguen ensombreciendo las elecciones, asociadas a la ilegalidad y la violencia, se concentran en enclaves que necesitan urgentemente el avance de políticas públicas de construcción integral del Estado, construcción de paz y prevención de la violencia. La inversión pública integral es fundamental para cortar los ciclos de reactivación de la guerra que durante décadas han afectado a las mismas regiones ya conocidas: el Catatumbo, los Montes de María, el Magdalena Medio, el Bajo Cauca, el Urabá, el Pacífico, el norte del Cauca, Arauca o la Amazonía, por mencionar los nombres más comunes.

Ahora bien, a pesar de que la violencia merma en términos de extensión territorial, amplias regiones del país aún son vulnerables a formas más sutiles de fraude electoral, menos grotescas que la intervención de grupos armados ilegales en las elecciones que se veía hace menos de dos décadas, lo que llama a afinar la observación y estar dispuestos a adaptar el control sobre la trans-

[19] La MOE ha desarrollado herramientas pedagógicas y tecnológicas para acompañar formas de democracia más cotidianas que las elecciones organizadas por la Registraduría, como las elecciones de gobierno escolar o de mesas de víctimas. Guías al respecto se encuentran en el sitio web https://www.votafacil.org/ de la MOE.

[20] Los resultados electorales recientes nos muestran que hace cuatro años 13 millones 700 mil ciudadanos habilitados para votar no participaron en las elecciones locales, 18 millones 600 mil ciudadanos se abstuvieron de votar al Congreso el 11 de marzo de 2018, 16 millones 600 mil no votaron en las dos vueltas presidenciales y otros 24 millones 700 mil no participaron en la Consulta Anticorrupción de agosto de 2018 (MOE 2018c, pp. 27).

parencia electoral a los nuevos desafíos. El hecho de que haya 734 municipios (el 65% del país, señalado en el mapa 2) con algún tipo de riesgo de fraude, ya sea por indicios de trashumancia, de manipulación de los electorales o del material electoral, nos exige optimizar el control social y estatal a los muchos avatares que puede tomar el fraude electoral en distintas partes del país.

En este sentido, tanto en estas elecciones de 2019 como en las que están por venir, la vigilancia debe priorizar el rol que cada vez más juega la tecnología, tanto el uso que le pueden dar las campañas electorales y que abre la posibilidad a nuevas formas de hacer trampa, pasando por el papel de las redes sociales en la comunicación de las campañas, e incluso a la tecnificación de procesos electorales como los complejos escrutinios. Los avances de la tecnología también deben ser apropiados de manera proactiva para controlar y brindar garantías de transparencia al proceso electoral.

El Mapa de Riesgo Electoral muestra en qué lugares de Colombia los datos empíricos recomiendan la mayor atención, y qué tipo de factores pueden estar amenazando la democracia, para pensar con antelación cómo enfrentarlos y brindar las mayores garantías en las elecciones del 27 de octubre de 2019.

También nos muestra los desafíos que tenemos más a mediano plazo para enfrentar los riesgos estructurales. La democracia colombiana tiene sus mayores vulnerabilidades en el hecho de tener una autoridad electoral débil y mal diseñada, unos partidos políticos irresponsables, un sector privado en la sombra, pero financiando campañas y determinando los resultados, y una ciudadanía susceptible a la influencia de ese dinero e intereses privados, cuyo origen no conocemos.

Este contexto de riesgos estructurales debe ser la hoja de ruta para las reformas electorales de los próximos dos años, que nos permitan aumentar la capacidad que, como sociedad, debemos tener para hacer frente a las amenazas históricas que buscan arrebatarnos la calidad de los principios de libertad, participación, transparencia y justicia, que deberían ser los sólidos pilares de nuestra democracia.

Referencias Bibliográficas

Basset, Yann y Guavita, Lina Vanessa. (2019). Radiografía del desencanto. La participación electoral en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario.

El Espectador. (Octubre 24 de 2012). El fraude electoral de la nueva senadora. Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-fraude-electoral-de-nueva-senadora-articulo-383111

Garay Salamanca, Luis Jorge. (2008). La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Imprenet.

González González, Fernán. (2014). Poder y violencia en Colombia. Bogotá: CINEP.

López Hernández, Claudia. (2010). Y refundaron la patria… De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Bogotá: Debate.

Ministerio de Defensa Nacional (2019). Política de Defensa y Seguridad. Bogotá: Gobierno de Colombia.

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

Misión de Observación Electoral – MOE (2015). Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015. Bogotá: Arte Litográfico

Misión de Observación Electoral – MOE (2018a). Así se roban a Colombia: las tipologías que usan los políticos corruptos. Bogotá: Imprefácil. Recuperado de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Asi-se-Roban-a-Colombia_Digital.pdf

Misión de Observación Electoral – MOE (2018b). Medios de comunicación, redes sociales y democracia. Elecciones presidenciales y legislativas 2018. Bogotá: Arte Litográfico.

Misión de Observación Electoral – MOE (2018c). Resultados electorales elecciones legislativas: Senado de la República y Cámara de Representantes 11 de marzo 2018. |Bogotá: Arte Litográfico. Recuperado de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Resultados-Electorales-Elecciones-Legistalivas_Digital.pdf

Misión de Observación Electoral – MOE y Fundación Karisma. (2018). Propuesta de protocolo de auditoría para el software de escrutinio de las elecciones de Colombia en "018 & Análisis de escrutinios 2018: resultados de la observación y auditoría de la Misión de Observación Electoral – MOE. Bogotá: Arte Litográfico.

Presidencia de la República. (Agosto 27 de 2019). 'Plan Ágora' fortaleció la denuncia ciudadana por violación a normas electorales: aumentó 2,42% en las últimas dos semanas. Recuperado de: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Plan-Agora-fortalecio-denuncia-ciudadana-violacion-normas-electorales-aumento-2-punto-42-ultimas-dos-semanas-190827.aspx

Semana. (Diciembre 7 de 2017). "Odebrecht financió campañas 2014 de Santos y de Zuluaga": Fiscalía. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/fiscalia-asegura-que-odebrecht-financio-campanas-2014-de-santos-y-de-zuluaga/532269

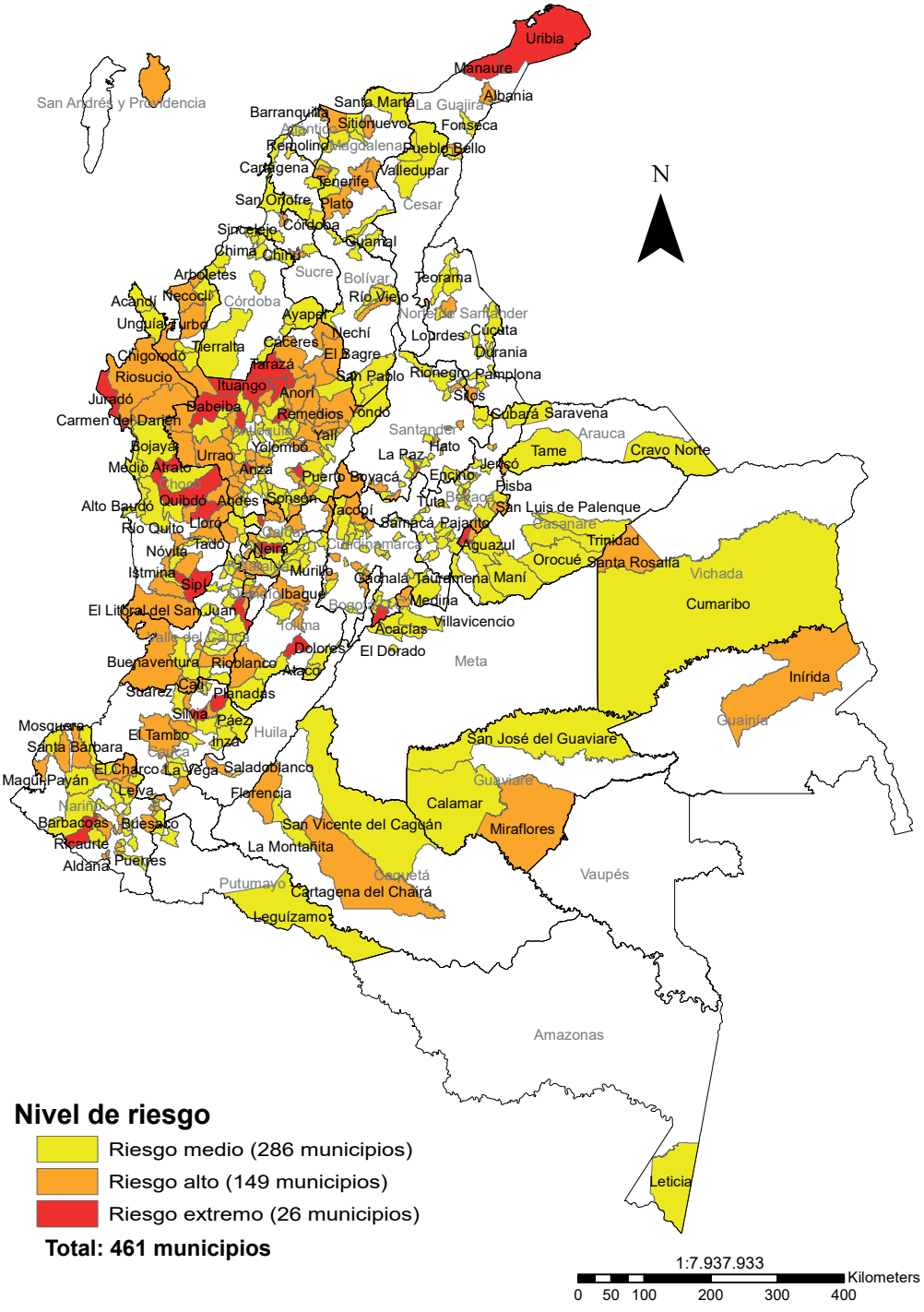
White, Gilbert Fowler. (1974). Natural Hazards: Local, National and Global. New York: Oxford.

I

Riesgo por factores indicativos de fraude electoral

Misión de Observación Electoral

Mapa # 4.
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones de autoridades locales 2019



Consolidado por fraude electoral

Riesgo extremo

Antioquia (9)
- Angostura
- Armenia
- Buriticá
- Dabeiba
- Granada
- Ituango
- Tarazá
- Toledo
- Valdivia

Boyacá (1)
- Busbanzá

Caldas (2)
- Manizales
- Supía

Casanare (1)
- Chámeza

Cauca (2)
- Caldono
- Toribío

Chocó (4)
- Juradó
- Lloró
- Quibdó
- Sipí

Cundinamarca (1)
- Gutiérrez

La Guajira (2)
- Manaure
- Uribia

Nariño (1)
- Ricaurte

Santander (1)
- Aguada

Tolima (1)
- Coyaima

Valle del Cauca (1)
- Sevilla

Total (26)

Riesgo alto

Antioquia (36)
- Abriaquí
- Amalfi
- Anorí
- Betania
- Betulia
- Briceño
- Cáceres
- Campamento
- Cañasgordas
- Ciudad Bolívar
- Cocorná
- Concordia
- Ebéjico
- El Bagre
- Heliconia
- Medellín
- Murindó
- Mutatá
- Nariño
- Nechí
- Necoclí
- Remedios
- Salgar
- San Andrés de Cuerquía
- San Francisco
- San Juan de Urabá
- San Roque
- Santo Domingo
- Titiribí
- Turbo
- Urrao
- Vegachí
- Vigía del Fuerte
- Yalí
- Yolombó
- Zaragoza

Archipiélago de San Andrés (1)
- Providencia

Atlántico (2)
- Barranquilla
- Soledad

Bolívar (1)
- Arenal

Boyacá (7)
- Íza
- Pajarito
- Panqueba
- Paya
- Puerto Boyacá
- Sativasur
- Tópaga

Caldas (9)
- Aguadas
- Anserma
- Aranzazu
- Belalcázar
- Chinchiná
- La Dorada
- Pácora
- Palestina
- Pensilvania

Caquetá (2)
- Cartagena delChairá
- Florencia

Casanare (2)
- La Salina
- Recetor

Cauca (7)
- Buenos Aires
- Cajibío
- El Tambo
- Jambaló
- Puerto Tejada
- San Sebastián
- Sucre

Cesar (1)
- González

Chocó (9)
- Atrato
- Bagadó
- Carmen del Darién
- El Carmen de Atrato
- El Litoral del San Juan
- Istmina
- Nóvita
- Riosucio
- Tadó

Cundinamarca (8)
- Chaguaní
- Facatativá
- Funza
- Mosquera
- Paime
- Pulí
- Soacha
- Yacopí

Guainía (1)
- Inírida

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (1)
- Saladoblanco

La Guajira (2)
- Albania
- Urumita

Magdalena (7)
- Algarrobo
- Concordia
- Pedraza
- Plato
- Sabanas de San Ángel
- Sitionuevo
- Zona Bananera

Meta (2)
- El Calvario
- San Juanito

Nariño (17)
- Aldana
- Ancuyá
- Buesaco
- Colón
- Contadero
- Cuaspud
- El Charco
- El Rosario
- Francisco Pizarro
- Linares
- Olaya Herrera
- Ospina
- Providencia
- San Bernardo
- San Pablo
- San Pedro de Cartago
- Santacruz

Norte de Santander (2)
- Hacarí
- Silos

Quindío (4)
- Armenia
- Calarcá
- La Tebaida
- Montenegro

Risaralda (3)
- Dosquebradas
- Pereira
- Pueblo Rico

Santander (10)
- Albania
- Cabrera
- California
- Cepitá
- Charta
- Jordán
- La Belleza
- Palmar
- Páramo
- San Benito

Sucre (3)
- Chalán
- Colosó
- El Roble

Tolima (3)
- Ibagué
- Rioblanco
- San Luis

Valle del Cauca (7)
- Alcalá
- Buenaventura
- Caicedonia
- Cartago
- Jamundí
- Palmira
- Vijes

Vichada (1)
- Santa Rosalía

Total (149)

Riesgo medio

Amazonas (1)
- Leticia

Antioquia (43)
- Abejorral
- Andes
- Angelópolis
- Anzá
- Arboletes
- Argelia
- Bello
- Belmira
- Caicedo
- Caldas
- Caracolí
- Carepa
- Carolina
- Chigorodó
- Copacabana
- Don Matías
- El Santuario
- Envigado
- Fredonia
- Frontino
- Giraldo
- Gómez Plata
- Guadalupe
- Hispania
- Itagüí
- Maceo
- Montebello
- Olaya
- Peque
- Pueblorrico
- Sabanalarga
- San Carlos
- San Luis
- San Pedro de Urabá
- Santa Bárbara
- Santa Rosa de Osos
- Santafé de Antioquia
- Segovia
- Sonsón
- Tarso
- Uramita
- Yarumal
- Yondó

Arauca (3)
- Cravo Norte
- Saravena
- Tame

Atlántico (3)
- Piojó
- Ponedera
- Suan

Bolívar (13)
- Cantagallo
- Cartagena
- Córdoba
- El Carmen de Bolívar
- El Guamo
- Norosí
- Río Viejo
- San Cristóbal
- San Fernando
- San Jacinto del Cauca
- San Pablo
- Talaigua
- Nuevo
- Villanueva

Boyacá (32)
- Álmeida
- Berbeo
- Betéitiva
- Cerinza
- Chinavita
- Corrales
- Cubará
- Floresta
- Guacamayas
- Guayatá
- Jericó
- La Victoria
- Labranzagrande
- Macanal
- Miraflores
- Monguí
- Motavita
- Nobsa
- Páez
- Paz de Río
- Pisba
- Rondón
- Samacá
- San Eduardo
- Sogamoso
- Sora
- Susacón
- Tununguá
- Tuta
- Tutazá
- Úmbita
- Zetaquira

Caldas (6)
- Marmato
- Marulanda
- Neira
- Riosucio
- Risaralda
- Villamaría

Caquetá (2)
- La Montañita
- San Vicente del Caguán

Casanare (7)
- Aguazul
- Maní
- Orocué
- Sabanalarga
- San Luis de Palenque
- Tauramena
- Trinidad

Cauca (12)
- Florencia
- Guachené
- Inzá
- La Sierra
- La Vega
- Padilla
- Páez
- Piendamó
- Popayán
- Silvia
- Suárez
- Villa Rica

Cesar (3)
- Manaure
- Pueblo Bello
- Valledupar

Chocó (10)
- Acandí
- Alto Baudó
- Bahía Solano
- Bojayá
- Medio Atrato
- Medio San Juan
- Nuquí
- Río Iro
- Río Quito
- Unguía

Córdoba (13)
- Ayapel
- Chimá
- Chinú
- Cotorra
- La Apartada
- Los Córdobas
- Momil
- Puerto Escondido
- Purísima
- San Antero
- San Carlos
- San José de Uré
- Tierralta

Cundinamarca (27)
- Arbeláez
- Caparrapí
- Chipaque
- Cucunubá
- El Peñón
- Fosca
- Gachalá
- Gama
- Guataquí
- Guayabal de Siquima
- Jerusalén
- La Palma
- La Peña
- Madrid
- Medina
- Nariño
- Puerto Salgar
- Quebradanegra
- Quetame
- Supatá
- Susa
- Tocancipá
- Topaipí
- Une
- Útica
- Villagómez
- Zipaquirá

Guaviare (2)
- Calamar
- San José del Guaviare

Huila (1)
- Elías

La Guajira (2)
- Fonseca
- La Jagua del Pilar

Magdalena (11)
- Cerro San Antonio
- El Retén
- Guamal
- Pijiño del Carmen
- Pueblo viejo
- Remolino
- Salamina
- San Zenón
- Santa Marta
- Tenerife
- Zapayán

Meta (4)
- Acacías
- El Dorado
- Guamal
- Villavicencio

Nariño (20)
- Albán
- Barbacoas
- Belén
- Consacá
- Cumbitara
- El Peñol
- El Tablón de Gómez
- Gualmatán
- Iles
- Imués
- La Florida
- La Llanada
- Leiva
- Magüi Payán
- Mallama
- Mosquera
- Policarpa
- Puerres
- Santa Bárbara
- Tangua

Norte de Santander (12)
- Cácota
- Cúcuta
- Durania
- El Tarra
- Herrán
- La Playa
- Los Patios
- Lourdes
- Pamplona
- Puerto Santander
- Santiago
- Teorama

Putumayo (3)
- Colón
- Leguízamo
- San Francisco

Quindío (1)
- Quimbaya

Risaralda (5)
- Balboa
- Belén de Umbría
- Marsella
- Mistrató
- Santa Rosa de Cabal

Santander (15)
- Bucaramanga
- Cerrito
- Chipatá
- Concepción
- El Guacamayo
- Encino
- Florián
- Guadalupe
- Guapotá
- Guavatá
- Güepsa
- Hato
- La Paz
- Rionegro
- Vetas

Sucre (4)
- Galeras
- Palmito
- San Onofre
- Sincelejo

Tolima (13)
- Alpujarra
- Ataco
- Casabianca
- Dolores
- Falan
- Fresno
- Herveo
- Honda
- Líbano
- Murillo
- Planadas
- Rovira
- Villahermosa

Valle del Cauca (17)
- Ansermanuevo
- Argelia
- Cali
- Candelaria
- Dagua
- El Águila
- El Cerrito
- El Dovio
- Florida
- Guacarí
- Guadalajara de Buga
- La Unión
- Obando
- Trujillo
- Tuluá
- Yumbo
- Zarzal

Vichada (1)
- Cumaribo

Total (286)

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones de autoridades locales 2019

Misión de Observación Electoral

Autor:
GERMÁN ANDRÉS ROBAYO CABRERA
Subcoordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Colombia es un país con características particulares en cuanto a los riesgos que se pueden presentar en las elecciones de autoridades locales, que varían de acuerdo a lo que puede pasar en elecciones nacionales. Para el próximo certamen electoral es necesario identificar las amenazas que se pueden presentar sobre la transparencia de las votaciones y que afectan su normal desarrollo. Este escrito busca generar alertas tempranas que permitan a las autoridades actuar a tiempo y poder tener unas elecciones transparentes.

El consolidado de riesgo por factores electorales es el resultado de analizar, mediante cálculos estadísticos, el comportamiento atípico de las siguientes variables: nivel atípico de participación electoral; variación atípica en la participación de elección a elección; diferencias atípicas en el nivel de participación calculado entre los distintos cargos a proveer; nivel atípico de votos nulos; nivel atípico de tarjetones no marcados; y concentración atípica de votaciones o 'dominio electoral'. Estos indicadores se calculan con base en los resultados oficiales de la Registraduría para cada uno de los cargos a proveer[1], en cada unidad de análisis, que son los 1122 municipios del país[2], y para de las últimas tres elecciones locales (2007, 2011 y 2015), a partir de lo cual se calculan indicadores que indican la probabilidad o el riesgo de que para las elecciones locales de 2019 se vuelvan a presentar votaciones atípicas, que pueden estar causadas por irregularidades.

[1] Exceptuando las Juntas Administradoras Locales – JAL.
[2] Colombia tiene 1100 municipios, más el Distrito Capital, la isla de San Andrés y los 20 corregimientos departamentales de Guainía, Vaupés y Amazonas (que no tienen autoridades municipales). Para fines prácticos se habla de 1122 municipios

Tabla 1. *Resumen de riesgos por factores indicativos de fraude electoral.*

Variables			Riesgo Extremo por bajos niveles	Riesgo Alto por bajos niveles	Riesgo medio por bajos niveles	Riesgo medio por altos niveles	Riesgo Alto por altos niveles	Riesgo Extremo por altos niveles	Total de municipios en riesgo por variable
1.	Nivel de participación		2	24	143	169	10	-	348
2.	Variación de la participación					68	12	1	81
3.	Diferencias en la participación					51	26	11	88
4.	Votos nulos	Gobernación	-	-	77	101	41	12	231
		Asamblea	-	-	153	202	16	-	371
		Alcaldía	-	-	132	135	38	7	312
		Concejo	-	-	10	53	20	1	84
5.	Tarjetones no marcados	Gobernación	-	-	119	128	35	10	292
		Asamblea	-	-	127	123	22	6	278
		Alcaldía	-	-	85	125	31	13	254
		Concejo	-	-	82	93	47	10	232
6.	Dominio electoral	Gobernación				223	14	1	238
		Asamblea				177	28	3	208
		Alcaldía				161	17	-	178
		Concejo				120	47	4	171

Fuente: MOE, elaboración propia

Para el cálculo del consolidado de fraude electoral se agruparon las diferentes variables anteriormente mencionadas, con sus respectivos niveles de riesgo a escala municipal, y con base en su distribución se determinó el nivel de riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral. El resultado de este cálculo es *el mapa consolidado de riesgos por factores indicativos de fraude electoral*, publicado al inicio de este capítulo.

El respectivo análisis de las variables lo realizaron profesores universitarios expertos en temas electorales, cuyas instituciones han analizado estas variables desde el comienzo de los mapas de riesgo electoral en 2007. La tabla 2 muestra a cada uno de los autores con las variables que analizan respectivamente.

Tabla 2. *Variables electorales (pasivas).*

	Variable	Autor
1	Riesgo por nivel atípico de participación electoral	Grupo de Estudios de la Democracia DEMOS-UR Universidad del Rosario
2	Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral	
3	Riesgo por diferencia atípica en la participación electoral entre los cargos a elegir	
4	Riesgo por atipicidad en el nivel de votos nulos	Universidad de los Andes
5	Riesgo por atipicidad en el nivel de tarjetones no marcados	
6	Riesgo de limitaciones a la competencia democrática reflejadas en dominio electoral	Pontificia Universidad Javeriana

1. Contexto

Colombia es un país que ha tenido una política dinámica a lo largo de su historia y ha sufrido diferentes flagelos como el narcotráfico, la presencia de guerrillas y grupos armados ilegales. Así, para efectos de este estudio, es necesario contextualizar la dinámica política a la que se va a enfrentar el país en las próximas elecciones.

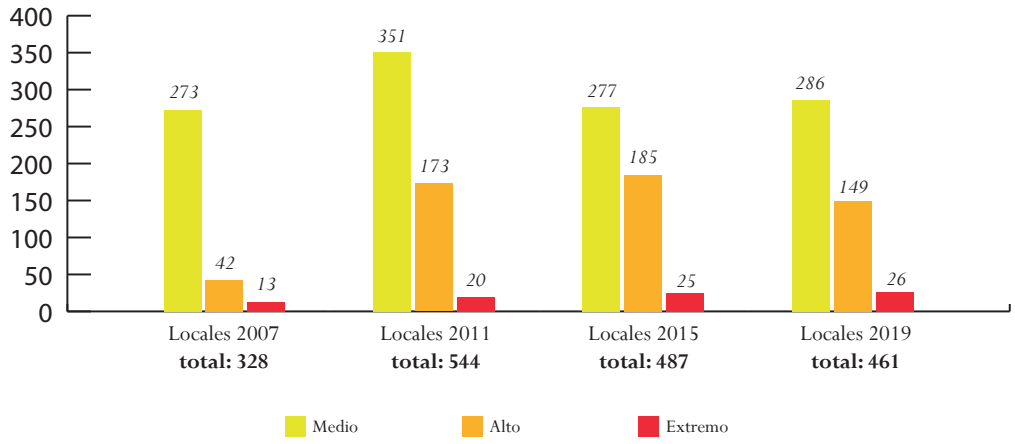
Colombia es un país mayoritariamente abstencionista y aunque los niveles de participación han venido aumentando no es posible afirmar que, para todas las elecciones, este fenómeno se comporte igual. En las elecciones locales, históricamente la participación ha sido mayor que en las del orden nacional. Lo anterior se debe principalmente a que los ciudadanos tienen un mayor apego o reconocimiento hacia los mandatarios, que eligen en sus municipios o departamentos, y piensan que estos pueden solucionar necesidades que, desde el orden nacional, no se resuelven.

Para las elecciones locales los fraudes pueden ser más sutiles y territoriales, ya que hay intereses muy locales entre los actores en contienda. Lo anterior redunda en un mayor grado de competitividad electoral y en una disputa por pocos votos que hace valiosa cualquier ventaja que se logre obtener, por lo cual es un escenario ideal para propiciar el fraude electoral.

2. Riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral

Para las elecciones locales del año 2019 se encontraron un total de 461 municipios en riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral. De este universo 286 municipios están en riesgo medio, 149 en riesgo alto y 26 en riesgo extremo.

Gráfico 1. *Histórico de municipios por nivel de riesgo en elecciones locales 2007-2019*



Fuente: MOE, elaboración propia

Al comparar con los datos de riesgo de las elecciones de 2015, hubo una disminución del 5,3% (26 municipios) para las locales de 2019. Sin embargo, cabe destacar que la disminución se presentó en el nivel alto con una variación del 19,5% (36 municipios), mientras que, para los niveles de riesgo extremo y medio, el número de municipios aumentó. En el caso del riesgo medio hubo un incremento del 3,2% (29 municipios), mientras que para el riesgo extremo fue de 4% (1 municipio).

La tabla 2 muestra el nivel de riesgo consolidado y la cantidad de municipios por departamento. Así mismo, indica la proporción de los municipios en riesgo según la cantidad de municipios que conforman cada territorio departamental. Es importante señalar que al menos 2 municipios de cada uno de los departamentos del país tienen algún nivel de riesgo por factores indicativos de fraude electoral, a excepción de Vaupés En general, 4 de cada 10 municipios en el país tiene riesgo por comportamientos electorales atípicos.

Tabla 3. *Nivel de riesgo por cantidad de municipios a nivel departamental.*

#	Departamento	Total de municipios en el departamento	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total de municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo
1	Antioquia	125	43	36	9	88	70,4%
2	Boyacá	123	32	7	1	40	32,5%
3	Nariño	64	20	17	1	38	59,4%
4	Cundinamarca	116	27	8	1	36	31,0%
5	Santander	87	15	10	1	26	29,9%
6	Valle del Cauca	42	17	7	1	25	59,5%
7	Chocó	30	10	9	4	23	76,7%
8	Cauca	42	12	7	2	21	50,0%
9	Magdalena	30	11	7	-	18	60,0%
10	Tolima	47	13	3	1	17	36,2%
11	Caldas	27	6	9	2	17	63,0%
12	Bolívar	46	13	1	-	14	30,4%
13	Norte de Santander	40	12	2	-	14	35,0%
14	Córdoba	30	13	-	-	13	43,3%
15	Casanare	19	7	2	1	10	52,6%
16	Risaralda	14	5	3	-	8	57,1%
17	Sucre	26	4	3	-	7	26,9%
18	Meta	29	4	2	-	6	20,7%
19	La Guajira	15	2	2	2	6	40,0%
20	Atlántico	23	3	2	-	5	21,7%
21	Quindío	12	1	4	-	5	41,7%
22	Cesar	25	3	1	-	4	16,0%
23	Caquetá	16	2	2	-	4	25,0%
24	Putumayo	13	3	-	-	3	23,1%
25	Arauca	7	3	-	-	3	42,9%
26	Guaviare	4	2	1	-	3	75,0%
27	Huila	37	1	1	-	2	5,4%
28	Vichada	4	1	1	-	2	50,0%
29	Amazonas	11	1		-	1	9,1%
30	Guainía	9	-	1	-	1	11,1%
31	Archipiélago de San Andrés	2	-	1	-	1	50,0%
32	Bogotá D.C.	1	-	-	-	-	0,0%
33	Vaupés	6	-	-	-	-	0,0%
Total		**1.122**	**286**	**149**	**26**	**461**	**41,1%**

Fuente: MOE, elaboración propia

Con base en la tabla 2, llaman la atención los departamentos de Chocó, Magdalena y Cauca, que tienen más del 50% de los municipios que los conforman con algún nivel de riesgo. En el caso de Chocó, de sus 5 subregiones (Darién, Atrato, San Juan, Pacífico Norte y Pacífico Sur), todas tienen riesgo. Sin embargo, la zona con mayor afectación, en cuanto al nivel de riesgo que se tiene, es el norte de este departamento (Darién). La zona del Darién coincide con una de las macro regiones estratégicas de economías ilícitas del país, así mismo, limita con zonas de compleja situación de orden público como lo son el sur de Córdoba y el Urabá antioqueño.

En Magdalena, la situación política también se ve afectada por fenómenos de posible fraude electoral y esto se refleja en la cantidad de elecciones atípicas que se han presentado en este territorio. Aunque las elecciones atípicas no se pueden atribuir directamente a fraudes en el momento de la votación de los mandatarios separados de sus cargos, sí están relacionadas con hechos violentos como asonadas, que llevaron a rehacer las elecciones. De los 3 municipios que han tenido elecciones atípicas en el departamento después de las elecciones 2015, Plato y Sabanas de San Ángel presentaron hechos violentos ocurridos durante el certamen electoral[3].

De otro lado, el departamento del Cauca se ve afectado, en mayor medida, por riesgo en la Provincia Oriental de este territorio. Particularmente, los municipios de Caldono y Toribío poseen riesgo extremo en esta parte del país. Estos municipios, así como los territorios fronterizos del departamento, tienen como característica unos altos niveles de cultivos ilícitos, además de contener zonas estratégicas para el tráfico de estupefacientes.

Del mismo modo, 10 municipios (tabla 3) han mantenido el nivel de riesgo extremo en las elecciones locales de 2015 a 2019. De este universo de municipios, se destaca el caso de Ituango en Antioquia, que desde la medición del año 2007 ha mantenido el nivel de riesgo extremo por comportamientos electorales atípicos. En este municipio convergen distintos tipos de problemáticas, que van desde los inconvenientes provocados por la construcción de la represa de Hidroituango, hasta el contexto de presencia de distintos grupos armados ilegales y actividades económicas ilícitas en la extensa zona rural del municipio.

[3] El otro municipio fue Ciénaga, donde se tuvo que repetir la elección de las JAC de dos corregimientos por victoria del voto en blanco.

Tabla 4. *Municipios en riesgo extremo 2015 y 2019.*

Departamento	#	Municipio
Antioquia	1	Angostura
	2	Granada
	3	Ituango
Boyacá	4	Busbanzá
Caldas	5	Manizales
	6	Supía
Casanare	7	Chámeza
Cundinamarca	8	Gutiérrez
La Guajira	9	Manaure
	10	Uribia

Fuente: MOE, elaboración propia

Otra zona para destacar son los dos municipios en riesgo del departamento de La Guajira, Manaure y Uribía, ubicados en la zona norte del departamento. Este territorio se ha caracterizado por la falta de gobernanza y los escándalos que han aquejado a sus mandatarios, no solo a nivel municipal, también a nivel departamental. El departamento de La Guajira ha tenido 19 gobernadores distintos en los 8 periodos constitucionales que ha habido desde la Constitución del 91, debido a numerosas sanciones penales, disciplinarias y judiciales.

Del mismo modo, existe un universo de 157 municipios que no tenían riesgo en 2015 y sí aparecen para estas elecciones. De este grupo de territorios se destacan los municipios de Buriticá en Antioquia y de Coyaima en Tolima, quienes para las elecciones de 2019 aparecen en riesgo extremo. Por otro lado, 30 de los 157 municipios "nuevos" en riesgo, tienen nivel de riesgo alto por comportamientos electorales atípicos; el 60% de ellos (19) se encuentran en los siguientes departamentos: Antioquia (9), Magdalena (4), Cundinamarca y Valle del Cauca (con 3 cada uno).

3. Conclusiones y recomendaciones

Las autoridades, los candidatos, los partidos y movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos y la sociedad civil deben tener presente que en las elecciones de octubre próximo todos debemos estar pendientes, no sólo el día electoral sino durante todo el proceso, para que los comicios sean lo más transparentes y justos posible, en beneficio de la sociedad colombiana.

Las elecciones locales se caracterizan por ser las más difíciles de observar por la cantidad de candidatos (cerca de 120 mil) y las 5 corporaciones a las que aspiran. Por tal motivo, es un reto muy grande para las autoridades poder garantizar que las decisiones que se tomen en las urnas sean la voluntad del pueblo y que no existan mayores inconvenientes al momento de presentar los resultados. Con este propósito, los indicadores de riesgo por factores indicativos de fraude electoral brindan insumos útiles a las autoridades para priorizar territorios que requieren especial atención en cuanto a la transparencia de la votación y al conteo de los sufragios.

Las presentes alertas deben ayudar a una elección más transparente y legítima, recordando que es importante que el Estado colombiano no se desgaste financieramente realizando elecciones atípicas, cuyo costo, durante el cuatrienio que está por culminar, ha superado los 25 mil millones de pesos.
Por lo anterior, desde la Misión de Observación Electoral-MOE, sugerimos que exista una mayor articulación entre las diferentes autoridades a nivel municipal para mitigar el riesgo en las elecciones; concretamente, para ayudar a que el Consejo Nacional Electoral (CNE) tenga la capacidad institucional de estar presente en lo posible en todo el territorio nacional. Así mismo, es importante que los partidos políticos, no sólo a través de sus candidatos sino también de sus militantes y testigos electorales, comprendan el importante rol que tienen frente a la transparencia del certamen democrático.

◆ ◆ ◆

Riesgo por niveles, variaciones y diferencias atípicas de la participación electoral: Elecciones locales 2003, 2007, 2011 y 2015

Autores:
YANN BASSET
DANIEL FELIPE LÓPEZ
Grupo de Estudios de la Democracia – DEMOS-UR
Universidad del Rosario

Introducción

La participación electoral es una variable importante para la elaboración de los Mapas de Riesgo Electoral, 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.

Así, 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 cuando muestra un comportamiento sistemático; es decir, municipios que tienden a votar disciplinadamente en una elección determinada o se abstienen de hacerlo cuando sienten que no van a ser representados. Por esta razón, desde hace varios años, al análisis del riesgo por niveles atípicos de la participación se le ha incluido el análisis de las variaciones de la participación electoral como complemento útil para el rastreo de anomalías.

En este sentido, hemos optado por conservar los indicadores y las metodologías de los años anteriores. Sin embargo, como las elecciones locales implican, para la gran mayoría de los municipios, cuatro elecciones simultáneas (alcaldes, concejos, gobernadores, asambleas)[1], hemos introducido un pequeño cambio para

[1] Dentro de las pocas excepciones se encuentran la isla de San Andrés, que no elige autoridades municipales (y es gobernada directamente por la administración departamental), el Distrito Capital de Bogotá, que no elige autoridades departamentales, y los 20 corregimientos departamentales que ocupan la mayor parte del territorio de Guainía, Vaupés y Amazonas, que tampoco eligen autoridades municipales. A esto se suma que las Juntas Administradoras Locales (JAL), hasta el año 2015 solo fueron electas en comunas o corregimientos de 81 municipios del país.

evitar repeticiones. Normalmente, al ser simultaneas las cuatro elecciones, las tasas de participación deberían ser perfectamente idénticas. Si un elector no está interesado en una o varias de las elecciones tiene la opción de no marcar el tarjetón pero, de todos modos, se supone que se recibe y tiene que depositarse en las urnas. En la práctica, no siempre pasa de esta forma; por una razón u otra, la cantidad de votos en las cuatro urnas no siempre es la misma y, por lo tanto, las tasas de participación son ligeramente distintas. Por este motivo, para no repetir mapas de riesgo más o menos idénticos para los cuatro cargos a proveer hemos optado por considerar la elección como una sola, y calcular los riesgos relacionados con el nivel y la variación de la participación tomando en cuenta únicamente las tasas más grandes de participación de las cuatro elecciones para cada municipio.

Sin embargo, para tomar en cuenta las diferencias porcentuales entre las cuatro elecciones, que en algunos casos pueden llegar a ser importantes, las hemos considerado como un tercer indicador de riesgo relacionado con la participación, con su mapa específico. De esta manera, confiamos en tener una perspectiva lo más completa posible acerca de los posibles riesgos en participación para los próximos comicios.

1. Riesgo por nivel atípico de participación electoral para las elecciones de autoridades locales de 2019

El cálculo del riesgo por niveles de participación en las elecciones locales confirma una tendencia de estabilización que habíamos mostrado en las mediciones anteriores para las elecciones locales (Ver Tabla 1).

Tabla 1. *Evolución de la participación en elecciones de autoridades locales 2007 – 2015.*

	Elecciones		
	2007	**2011**	**2015**
Promedio	64,31%	67,28%	68,38%
Desviación estándar	**10,53**	**9,09**	**9,05**

Fuente: Cálculos del Grupo de Estudios de la Democracia Universidad del Rosario (Demos-UR), con datos de la Registraduría Nacional (RNEC)

Incluso si en 2015 hubo un ligero aumento en la participación con respecto a 2011, la desviación estándar no presentó cambios. Eso significa que la intensidad del riesgo es comparable a la de hace cuatro años. Lo anterior corrobora la propensión a tener comicios con tasas de participación más homogéneas en el territorio nacional, tendencia que se ha venido presentado desde hace unos años y que hemos destacado tanto en las elecciones nacionales como en las locales. Implica también que el riesgo

va a ser más fino y puede estar relacionado con irregularidades y con prácticas fraudulentas.

En este sentido, en el año 2019 se identificaron 348 municipios en riesgo (ver mapa al final del capítulo), lo que representa una disminución del 10% con respecto al número de municipios detectados en 2015. Del total, 169 (15% del total de 1101 municipios de Colombia) están en riesgo por participación atípicamente baja y 179 (16% del país) están en riesgo por participación atípicamente alta.

A pesar de que se redujo el número de municipios en riesgo, en los departamentos de la costa Caribe hay nuevos municipios con esta condición. La Guajira, Atlántico, Cesar, Magdalena y Bolívar tienen 12 municipios nuevos con riesgo **medio** por alta participación. Así mismo, hay tres nuevos municipios con riesgo **alto** por alta participación, que en mediciones anteriores tenían un riesgo medio: Aguada y Cabrera, en el departamento de Santander y San Pedro de Cartago en Nariño.

Como en el pasado, la mayoría de los municipios en riesgo por alta participación se ubican en la Cordillera Oriental. Son generalmente pequeños municipios que tienen una antigua tradición de alta participación. La novedad, en cambio, viene de la costa Caribe. El riesgo por alta participación se limitaba en 2015 a pocos municipios entre Sucre y Córdoba, y se extiende ahora en el interior de la costa hacia Bolívar, Atlántico y Magdalena, reflejando posibles prácticas de inducción al voto que pueden, eventualmente, traducirse en delitos electorales. Consideramos que dichos municipios tienen que ser objeto de especial vigilancia en estos comicios.

Tabla 2. *Número de municipios en riesgo por participación electoral para las elecciones de autoridades locales 2019.*

Alta participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo extremo por alta participación	0
Riesgo alto por alta participación	10
Riesgo medio por alta participación	169
Total de municipios en riesgo por *alta* participación	**179**
Baja participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo medio por baja participación	143
Riesgo alto por baja participación	24
Riesgo extremo por baja participación	2
Total de municipios en riesgo por *baja* participación	**169**
Total municipios en riesgo	**348**

Fuente: Cálculos Demos-UR con datos de la RNEC.

Por otro lado, las zonas urbanas y algunas zonas rurales siguen teniendo riesgo por baja participación. Sin embargo, hay casos con niveles tradicionalmente bajos de votación, como Bogotá y Cartagena, en los cuales el riesgo ha disminuido. No obstante, en municipios del departamento de Antioquia como Ituango (riesgo **extremo**), en la ciudad de Cali y Medellín (riesgo **alto**) el nivel de riesgo por baja asistencia a las urnas ha persistido. Es probable que el motivo de este riesgo en las dos capitales se deba a una cultura política de no votar masivamente en estos comicios. En los pequeños pueblos, las elecciones locales son eventos que involucran a una gran parte de la población, mientras pueden parecer más ajenos para grandes porciones de la ciudadanía en el ámbito urbano. Por eso, preocupan más los casos de municipios más pequeños, como los que aparecen en riesgo alto en las periferias de Antioquia (destacando a Ituango, que está en riesgo extremo), o Sevilla en el departamento del Valle, también en riesgo alto.

Tradicionalmente, hemos señalado un riesgo por baja participación en las zonas de dominio de la guerrilla. En el contexto actual, este riesgo disminuye cada vez más, como lo vemos por ejemplo en Caquetá, Putumayo, el sur del Meta, la región Pacífica, Arauca, y el Catatumbo, comparando los mapas con los de 2015[2]. Así, se vuelve cada vez más insuficiente asociar la baja participación a un riesgo de obstrucción violenta al proceso electoral. En muchos casos, se trata de especificidades locales que no dejan de ser inquietantes, si se tiene en cuenta que la baja participación vuelve teóricamente más rentable y fácil la comisión de delitos electorales para cambiar el resultado de las elecciones, pues si los ciudadanos votan poco también haría falta movilizar fraudulentamente pocos votos para alterar el resultado legítimo de los comicios.

2. Riesgo por variación atípica en la participación electoral para las elecciones de autoridades locales de 2019

El indicador de riesgo por variación atípica de la participación muestra cuáles municipios tuvieron cambios anómalos de la participación en dos elecciones consecutivas de autoridades locales[3]. Esta información sirve como complemento para ver el panorama de la participación.

La variación en la participación se ha reducido drásticamente en las últimas elecciones. Si hace doce años era común ver tasas de variación de más del 100%, ahora la tendencia es observar variaciones más reducidas. Esto significa que la participación no expresa cambios drásticos en un mismo

[2] Para los Mapas de Riesgo Electoral de 2015 se usaron datos de votaciones hasta 2011, cuando el Conflicto Armado con las FARC-EP ocurría en toda su intensidad. Para la presente publicación, se usan datos de votaciones hasta 2015, año en el cual las elecciones transcurrieron durante un cese al fuego entre esta guerrilla y el Gobierno Nacional. 2019 es el primer año de elecciones de autoridades locales luego de la desmovilización de esta guerrilla en 2017.

[3] La tasa de variación es sensible al censo electoral del municipio. En municipios poco poblados, cambios leves en el número de votantes inciden fuertemente en la tasa de participación. En contraste, en municipios muy poblados, se necesita de un cambio de gran magnitud en el volumen de votantes para que altere ligeramente la tasa de participación. En este sentido, no se le debe dar demasiada importancia al riesgo en los corregimientos departamentales de la Amazonía, que no fueron incluidos en el cálculo de la desviación estándar.

municipio de una elección a otra, lo que sugiere una mejora sustancial en los procesos electorales locales, en la medida en que estas variaciones siempre podían considerarse como indicios de prácticas sospechosas puntuales. Desde este punto de vista, se consolida la marcada tendencia a la normalización de la participación electoral, observada desde hace cuatro años.

Tabla 3. *Evolución de la variación de la participación en elecciones de autoridades locales 2003 – 2015.*

	Elecciones		
	2003/2007	**2007/2011**	**2011/2015**
Promedio	36,12%	8,39%	6,37%
Desviación estándar	**198,15**	**13,38**	**9,53**

Fuente: Cálculos Demos-UR con datos de la RNEC.

Son 81 los municipios con riesgo por alta variación de la participación, cifra un poco superior a la de 2015; sin embargo la intensidad del riesgo es menor, como lo refleja la desviación estándar. De este conjunto, hay 12 municipios con un riesgo alto y uno con riesgo extremo. Entre los municipios con riesgo alto por variación se encuentran varios que sufrieron episodios de disturbios en los comicios de 2015: La Sierra (Cauca), Saladoblanco (Huila), Sabanas de San Ángel y Plato (Magdalena) y Guamal (Meta) (MOE, 2016). En estos dos últimos las alteraciones en el orden público no permitieron realizar el conteo completo de los votos. Para el caso de Plato se destruyeron cerca de 50 mesas de votación (El Tiempo, 2016), y en Guamal no hubo un conteo apropiado para los tarjetones de concejo y de asamblea por culpa de los disturbios (El Tiempo, 2015).

Tabla 4. *Número de municipios en riesgo por la variación de la participación en elecciones de autoridades locales 2019.*

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por variación de la participación	1
Riesgo alto por variación de la participación	12
Riesgo medio por variación de la participación	68
Total de municipios en riesgo	**81**

Fuente: Cálculos Demos-UR con datos de la RNEC.

Por otro lado, Arenal del Sur (Bolívar) es el único municipio con riesgo extremo por variación de la participación; este hecho resulta aún más alarmante pues hace cuatro años tenía un riesgo alto en el mismo indicador. Dicho nivel de riesgo se puede explicar por la volatilidad de la participación en el municipio. Arenal del Sur se ha caracterizado por tener una alta afluencia de votos en las elecciones locales. Sin embargo, en los comicios de 2011 hubo una asonada en la que se quemaron las urnas de 9 de las 17 mesas de votación instaladas y por ello se presentó una reducción fuerte en el número de votos. En aquel año, a pesar de los reclamos a la comisión escrutadora departamental, no se realizaron nuevas elecciones (El Universal, 2011).

3. Riesgo por diferencia atípica en la participación electoral entre cargos a elegir para las elecciones de autoridades locales de 2019

La organización de elecciones simultáneas para escoger autoridades locales permite la ocurrencia de un fenómeno particular: en ocasiones, puede haber discrepancias en la cantidad de votos depositados para la elección de diferentes cargos. En principio no es particularmente raro que existan pequeñas diferencias, pues puede que algunos ciudadanos se nieguen a recibir todos los tarjetones o que depositen alguno en la urna de la mesa equivocada, desnivelándola y llevando a que ese tarjetón no sea contabilizado. No obstante, la disparidad entre los votos de los diferentes cargos a elegir en un mismo municipio también puede reflejar errores humanos en el pre-conteo y en el escrutinio, o alteraciones del orden público que obstaculicen el proceso escrutador de alguno de los cargos. Incluso, esas diferencias pueden significar que hay tarjetones sin marcar que "se pierden" y pueden ser eventualmente utilizados para alterar los resultados con métodos de fraude como el conocido "carrusel"[4].

Por esta razón, incluimos un indicador adicional en el cual se muestra el riesgo por diferencia en la participación de las elecciones para autoridades locales en un mismo año. Para calcular la diferencia se observa, en cada municipio, el porcentaje máximo y el porcentaje mínimo de participación entre los comicios electorales locales que se votan simultáneamente: Alcaldía, Concejo Municipal, Gobernación y Asamblea Departamental. Después de esto, se hace una sustracción (el máximo menos el mínimo) y se aplica el método de promedio nacional y desviaciones estándar para clasificar los municipios en función del nivel de riesgo.
En términos generales, la diferencia en la participación electoral es leve, como es de suponer si se recuerda que medimos el porcentaje de votación de cuatro elecciones distintas, pero en las que el ciudadano deposita el voto en la urna al mismo tiempo. Sin embargo, para 2015 hubo un ligero aumento en la diferencia, debido a una fuerte y abrupta ocurrencia de este fenómeno en unos pocos municipios.

[4] Para una explicación de este método de fraude se puede consultar el video Así se roban las elecciones en Colombia, de la MOE, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=wFMbN-76UOQ&t=208s

Tabla 5. *Evolución de la diferencia en la participación en elecciones de autoridades locales 2007 – 2015.*

	Elecciones		
	2007	**2011**	**2015**
Promedio	1,59 p.p.[5]	1,66 p.p.	1,52 p.p.
Desviación estándar	**3,08**	**3,02**	**3,13**

Fuente: Cálculos Demos-UR con datos de la RNEC.

Teniendo en cuenta esto, en total hay 88 municipios con riesgo por diferencia en la participación electoral entre las distintas elecciones. De este conjunto, algunos sufrieron alteraciones de orden público hace cuatro años, como Suárez (Cauca), Purísima y San José de Uré (Córdoba) (MOE 2016), todos en riesgo medio.

Sin embargo, en el caso de los municipios con riesgo extremo sucede una situación particular: no se reportaron incidentes en los puestos de votación; en cambio, estos municipios se han caracterizado por estar más motivados a votar para las autoridades municipales que por las departamentales. A primera vista, este rasgo de cultura política resulta inofensivo, salvo que sí constituye un riesgo cuando no se sabe el paradero de los tarjetones no marcados que no fueron depositados en las urnas. Estos tarjetones "libres" podrían ser usados para prácticas ilícitas como el voto fraudulento o el tráfico de votos, o existe el riesgo de que se "pierdan" durante el proceso de escrutinios, lo cual constituiría un grave riesgo de alteración de resultados electorales[6].

Vale la pena mencionar los numerosos casos registrados en Antioquia y Nariño, quizás debido a lo poco competidas que son las elecciones a la Gobernación (en el caso de Nariño, Camilo Romero ganó con más de 15 puntos de diferencia sobre su adversario).

[5] p.p. = Puntos porcentuales
[6] Para más información sobre este tipo de irregularidad electoral se puede consultar MOE (s.f.).

Tabla 6. *Número de municipios en riesgo por la diferencia en la participación en elecciones de autoridades locales 2019.*

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por variación de la participación	11
Riesgo alto por variación de la participación	26
Riesgo medio por variación de la participación	51
Total de municipios en riesgo	**88**

Fuente: Cálculos Demos-UR con datos de la RNEC.

Conclusiones

Los indicadores de riesgo por atipicidad en el nivel, la variación y la diferencia de la participación electoral muestran un panorama relativamente optimista para las elecciones locales del año 2019. La tendencia conduce a la estabilización generalizada de la participación en todo el territorio nacional, salvo por algunos puntos aislados que merecen más atención, como el abstencionismo al norte de La Guajira, las periferias antioqueñas y algunas partes de la Amazonía, o comportamientos electorales extraños que se presentan en municipios puntuales de Nariño, Chocó y el Caribe.

Varios de los municipios en riesgo alto y extremo tienen como denominador común la presencia de disturbios ocurridos como forma de protesta ante los resultados del conteo de votos en 2015 o 2011. Además, por rasgos de una cultura política que privilegia lo municipal sobre lo departamental, hay zonas, particularmente en departamentos como Antioquia, Tolima, Cauca y Nariño, donde quedan libres muchos tarjetones para escoger gobernador y asamblea. Esta situación abre la puerta para la aparición de prácticas fraudulentas.

Bajo estas consideraciones, es necesario hacer más transparente el proceso de escrutinio de las elecciones locales para atajar intentos de asonada. Además, se considera importante diseñar estrategias para disminuir la diferencia en la participación entre autoridades municipales y departamentales e indagar qué pasa con los tarjetones no depositados en estos municipios, formando mejor los jurados de mesa, a los miembros de las comisiones escrutadoras, y aumentando las medidas de seguridad para evitar el fraude en el conteo y cómputo de los votos.

Referencias

El Tiempo. (26 de octubre de 2015). Alteración del orden público por resultados de elecciones en Meta. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16413930

El Tiempo (19 de diciembre de 2016). Tras elecciones atípicas, Plato repite alcalde. Recuperado de https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/jairo-antonio-molina-de-arco-alcalde-de-plato-magdalena-38398

El Universal. (28 de noviembre de 2011). Enredo en Arenal del Sur estanca escrutinios en Bolívar. Recuperado de https://www.eluniversal.com.co/politica/enredo-en-arenal-del-sur-estanca-escrutinios-en-bolivar-55142-GSEU136101

Misión de Observación Electoral (MOE). (2015). Así se roban las elecciones en Colombia. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=w-FMbN-76UOQ&t=208s

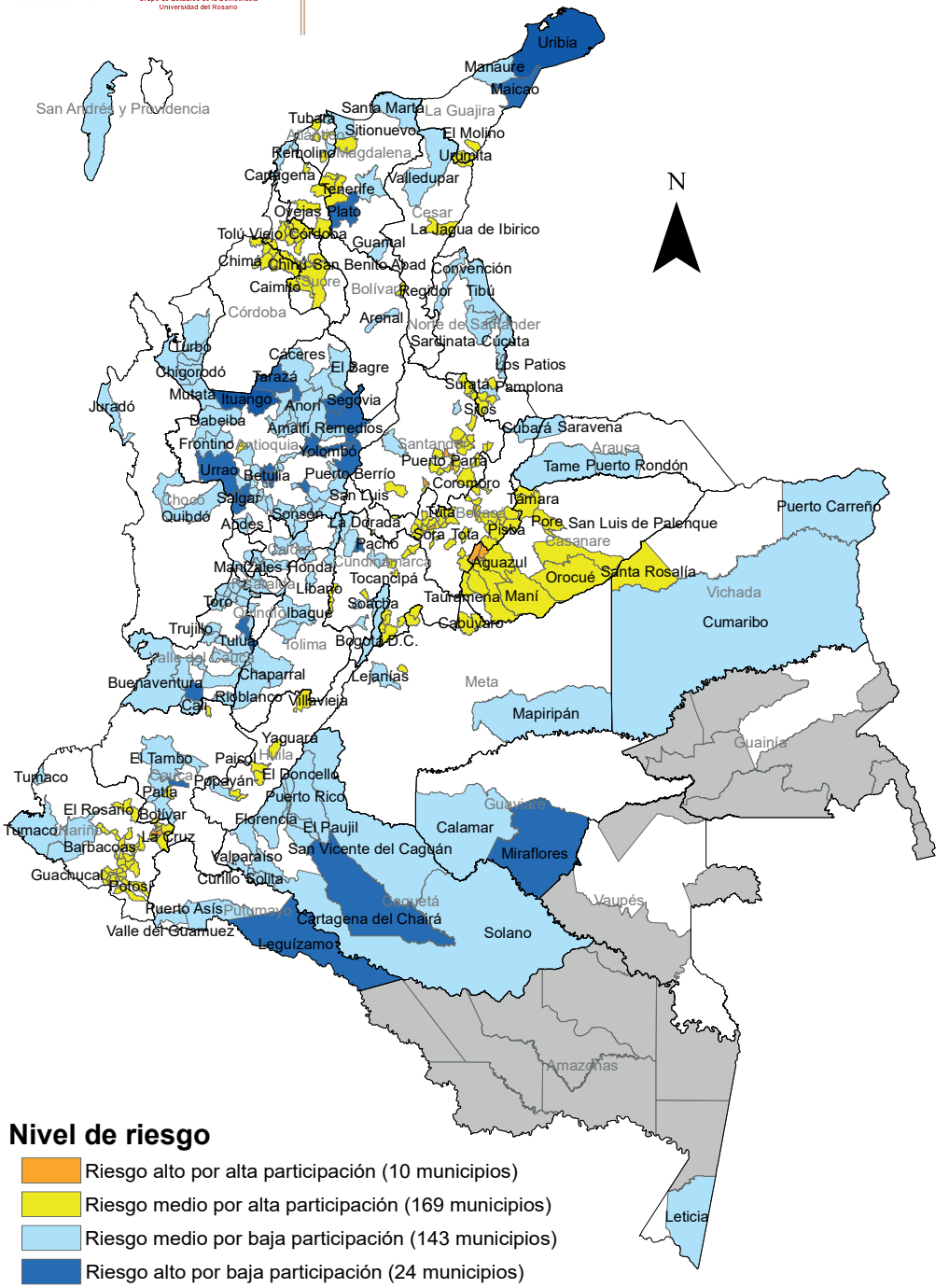
Misión de Observación Electoral (MOE). (2016). Informe de disturbios asociados al certamen electoral. En Lecciones de una Democracia local en construcción: Elecciones autoridades locales 2015. Bogotá: Torre Blanca. Págs. 151-161.

Misión de Observación Electoral (MOE). (s.f.). Irregularidades y Delitos Electorales. C-Quinta Edición. Recuperado de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/Cartilla_MOE_Irregularidades_y_delitos_electorales_2018-1.pdf

Universidad del Rosario

Demos-UR
Grupo de Estudios de la Democracia
Universidad del Rosario

Mapa # 5.
Riesgo por nivel atípico de participación para las elecciones locales 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo alto por alta participación (10 municipios)
- Riesgo medio por alta participación (169 municipios)
- Riesgo medio por baja participación (143 municipios)
- Riesgo alto por baja participación (24 municipios)
- Riesgo extremo por baja participación (2 municipios)
- No aplica

Total: 348 municipios

◆ Riesgo alto por alto nivel de participación

Boyacá (2)
- Busbanzá
- Sora

Casanare (2)
- Chámeza
- Recetor

Nariño (2)
- San Bernardo
- San Pedro de Cartago

Santander (4)
- Aguada
- Cabrera
- Jordán
- Páramo

Total (10)

◆ Riesgo medio por alto nivel de participación

Antioquia (1)
- Giraldo

Atlántico (5)
- Candelaria
- Polonuevo
- Sabanagrande
- Tubará
- Usiacurí

Bolívar (5)
- Córdoba
- El Guamo
- Regidor
- San Jacinto
- Soplaviento

Boyacá (34)
- Betéitiva
- Boyacá
- Cerinza
- Chíquiza
- Cómbita
- Corrales
- Cucaita
- Gachantivá
- La Victoria
- Labranzagrande
- Mongua
- Monguí
- Motavita
- Nobsa
- Nuevo Colón
- Oicatá
- Páez
- Pajarito
- Paya
- Pisba
- Ráquira
- Rondón
- Sáchica
- San Eduardo
- Sativasur
- Sotaquirá
- Sutamarchán
- Tinjacá
- Tópaga
- Tota
- Tununguá
- Tuta
- Tutazá
- Villa de Leyva

Casanare (10)
- Aguazul
- Maní
- Monterrey
- Orocué
- Pore
- Sabanalarga
- Sácama
- San Luis de Palenque
- Támara
- Tauramena

Cauca (3)
- Florencia
- Guachené
- Sucre

Cesar (2)
- La Jagua de Ibirico
- Manaure

Córdoba (7)
- Chimá
- Chinú
- Cotorra
- Momil
- San Andrés Sotavento
- San Antero
- Tuchín

Cundinamarca (11)
- Beltrán
- Bojacá
- Chipaque
- Cogua
- Cucunubá
- Guataquí
- Gutiérrez
- Lenguazaque
- Quetame
- Tocancipá
- Une

Huila (6)
- Agrado
- Elías
- Oporapa
- Paicol
- Villavieja
- Yaguará

La Guajira (3)
- El Molino
- La Jagua del Pilar
- Urumita

Magdalena (5)
- Concordia
- Pedraza
- Remolino
- Tenerife
- Zapayán

Meta (4)
- Cabuyaro
- El Calvario
- El Dorado
- San Juanito

Nariño (31)
- Albán
- Aldana
- Ancuyá
- Arboleda
- Belén
- Chachagüí
- Colón
- Consacá
- Contadero
- Cuaspud
- El Peñol
- El Rosario
- El Tablón de Gómez
- Guachucal
- Guaitarilla
- Gualmatán
- Iles
- Imués
- La Cruz
- La Florida
- La Llanada
- Linares
- Nariño
- Ospina
- Potosí
- Providencia
- Puerres
- Pupiales
- Sapuyes
- Tangua
- Yacuanquer

Norte de Santander (4)
- Cácota
- Mutiscua
- Pamplonita
- Silos

Santander (22)
- Aratoca
- California
- Cepitá
- Chima
- Confines
- Coromoro
- Curití
- El Peñón
- Enciso
- Guapotá
- Hato
- Los Santos
- Ocamonte
- Palmar
- Pinchote
- San Benito
- San Joaquín
- San José de Miranda
- Santa Bárbara
- Suratá
- Valle de San José
- Vetas

Sucre (15)
- Caimito
- Chalán
- Colosó
- Coveñas
- El Roble
- Galeras
- La Unión
- Los Palmitos
- Morroa
- Ovejas
- Palmito
- Sampués
- San Benito Abad
- San Juan de Betulia
- Tolú Viejo

Vichada (1)
- Santa Rosalía

Total (169)

◆ Riesgo medio por bajo nivel de participación

Amazonas (1)
- Leticia

Antioquia (41)
- Abejorral
- Amagá
- Amalfi
- Andes
- Angostura
- Anorí
- Apartadó
- Armenia
- Betulia
- Cáceres
- Campamento
- Caracolí
- Carepa
- Chigorodó
- Cisneros
- Copacabana
- Dabeiba
- Don Matías
- Ebéjico
- El Bagre
- El Santuario
- Fredonia
- Frontino
- Girardota
- Itagüí
- La Estrella
- Mutatá
- Nariño
- Puerto Nare
- San Francisco
- San Luis
- Santa Bárbara
- Santafé de Antioquia
- Sonsón
- Titiribí
- Turbo
- Valdivia
- Vegachí
- Venecia
- Yarumal
- Zaragoza

Arauca (3)
- Puerto Rondón
- Saravena
- Tame

Archipiélago de San Andrés (1)
- San Andrés

Atlántico (2)
- Barranquilla
- Ponedera

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Bolívar (3)
- Arenal
- Cartagena
- Santa Catalina

Boyacá (1)
- Cubará

Caldas (9)
- Anserma
- Aranzazu
- La Dorada
- Manizales
- Manzanares
- Palestina
- Pensilvania
- Risaralda
- Salamina

Caquetá (10)
- Belén de Los Andaquíes
- Curillo
- El Doncello
- El Paujil
- Florencia
- Puerto Rico
- San Vicente del Caguán
- Solano
- Solita
- Valparaíso

Cauca (4)
- Bolívar
- El Tambo
- Patía
- Popayán

Cesar (1)
- Valledupar

Chocó (2)
- Juradó
- Quibdó

Cundinamarca (6)
- Caparrapí
- El Colegio
- Fusagasugá
- Pacho
- Puerto Salgar
- Soacha

Guaviare (1)
- Calamar

Huila (1)
- Saladoblanco

La Guajira (1)
- Manaure

Magdalena (4)
- Guamal
- Sabanas de San Ángel
- Santa Marta
- Sitionuevo

Meta (2)
- Lejanías
- Mapiripán

Nariño (2)
- Barbacoas
- Tumaco

Norte de Santander (7)
- Convención
- Cúcuta
- Los Patios
- Pamplona
- Ragonvalia
- Sardinata
- Tibú

Putumayo (2)
- Puerto Asís
- Valle del Guamuez

Quindío (1)
- Montenegro

Risaralda (5)
- Belén de Umbría
- Dosquebradas
- Marsella
- Pereira
- Santuario

Santander (2)
- Bucaramanga
- Puerto Parra

Tolima (7)
- Chaparral
- Fresno
- Honda
- Ibagué
- Líbano
- Rioblanco
- Rovira

Valle del Cauca (21)
- Alcalá
- Ansermanuevo
- Argelia
- Buenaventura
- Caicedonia
- Cartago
- Dagua
- El Cairo
- El Dovio
- Florida
- Guadalajara de Buga
- Jamundí
- Obando
- Palmira
- Restrepo
- Riofrío
- Toro
- Trujillo
- Tuluá
- Versalles
- Vijes

Vichada (2)
- Cumaribo
- Puerto Carreño

Total (143)

◆ Riesgo alto por bajo nivel de participación

Antioquia (13)
- Bello
- Ciudad Bolívar
- Concordia
- Envigado
- Granada
- Medellín
- Puerto Berrío
- Remedios
- Salgar
- Segovia
- Tarazá
- Urrao
- Yolombó

Caquetá (1)
- Cartagena del Chairá

Cauca (1)
- La Sierra

Cundinamarca (1)
- La Palma

Guaviare (1)
- Miraflores

La Guajira (1)
- Maicao

Magdalena (1)
- Plato

Norte de Santander (2)
- Puerto Santander
- Villa del Rosario

Putumayo (1)
- Leguízamo

Valle del Cauca (2)
- Cali
- Sevilla

Total (24)

◆ Riesgo extremo por bajo nivel departicipación

Antioquia (1)
- Ituango

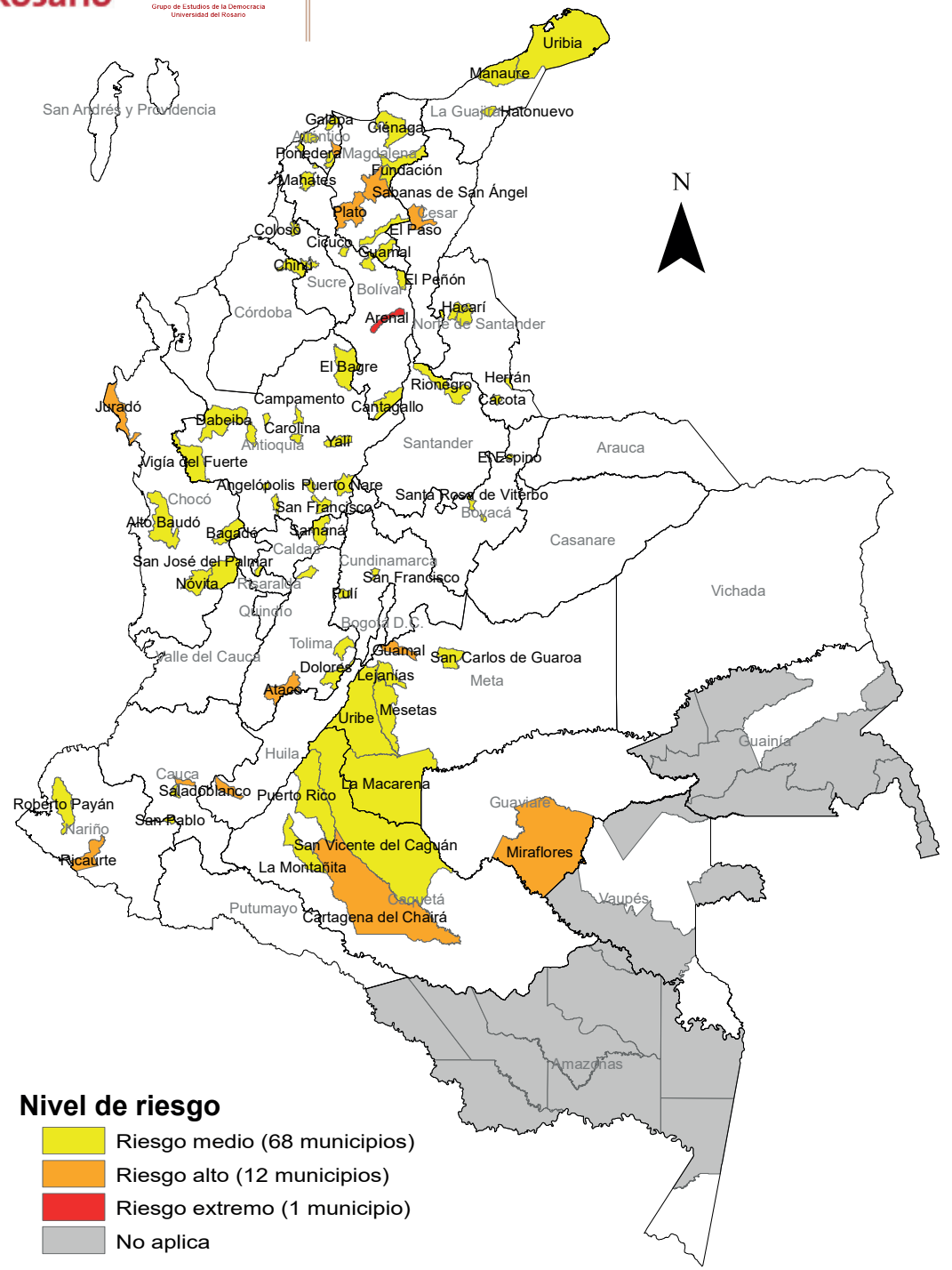
La Guajira (1)
- Uribia

Total (2)

Universidad del Rosario

Demos-UR
Grupo de Estudios de la Democracia
Universidad del Rosario

Mapa # 6.
Riesgo por variación atípica de la participación electoral para las elecciones locales 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (68 municipios)
- Riesgo alto (12 municipios)
- Riesgo extremo (1 municipio)
- No aplica

Total: 81 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

◆Riesgo extremo

Bolívar (1)
- Arenal

Total (1)

◆Riesgo alto

Atlántico (1)
- Ponedera

Caquetá (1)
- Cartagena del Chairá

Cauca (1)
- La Sierra

Cesar (1)
- El Paso

Chocó (1)
- Juradó

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (1)
- Saladoblanco

Magdalena (2)
- Plato
- Sabanas de San Ángel

Meta (1)
- Guamal

Nariño (1)
- Ricaurte

Tolima (1)
- Ataco

Total (12)

◆Riesgo medio

Antioquia (13)
- Angelópolis
- Buriticá
- Campamento
- Carolina
- Dabeiba
- El Bagre
- Granada
- Puerto Nare
- San Francisco
- Santa Bárbara
- Toledo
- Vigía del Fuerte
- Yalí

Atlántico (5)
- Barranquilla
- Campo de La Cruz
- Candelaria
- Galapa
- Piojó

Bolívar (7)
- Cantagallo
- Cicuco
- El Peñón
- Mahates
- San Cristóbal
- San Fernando
- Santa Catalina

Boyacá (3)
- El Espino
- Monguí
- Santa Rosa de Viterbo

Caldas (2)
- Belalcázar
- Samaná

Caquetá (3)
- La Montañita
- Puerto Rico
- San Vicente del Caguán

Cauca (1)
- Sucre

Cesar (1)
- González

Chocó (4)
- Alto Baudó
- Bagadó
- Nóvita
- San José del Palmar

Córdoba (1)
- Chinú

Cundinamarca (2)
- Pulí
- San Francisco

La Guajira (3)
- Hatonuevo
- Manaure
- Uribia

Magdalena (5)
- Algarrobo
- Ciénaga
- Fundación
- Guamal
- Pijiño del Carmen

Meta (5)
- La Macarena
- Lejanías
- Mesetas
- San Carlos de Guaroa
- Uribe

Nariño (2)
- Roberto Payán
- San Pablo

Norte de Santander (4)
- Cácota
- Hacarí
- Herrán
- San Calixto

Santander (1)
- Rionegro

Sucre (3)
- Chalán
- Colosó
- El Roble

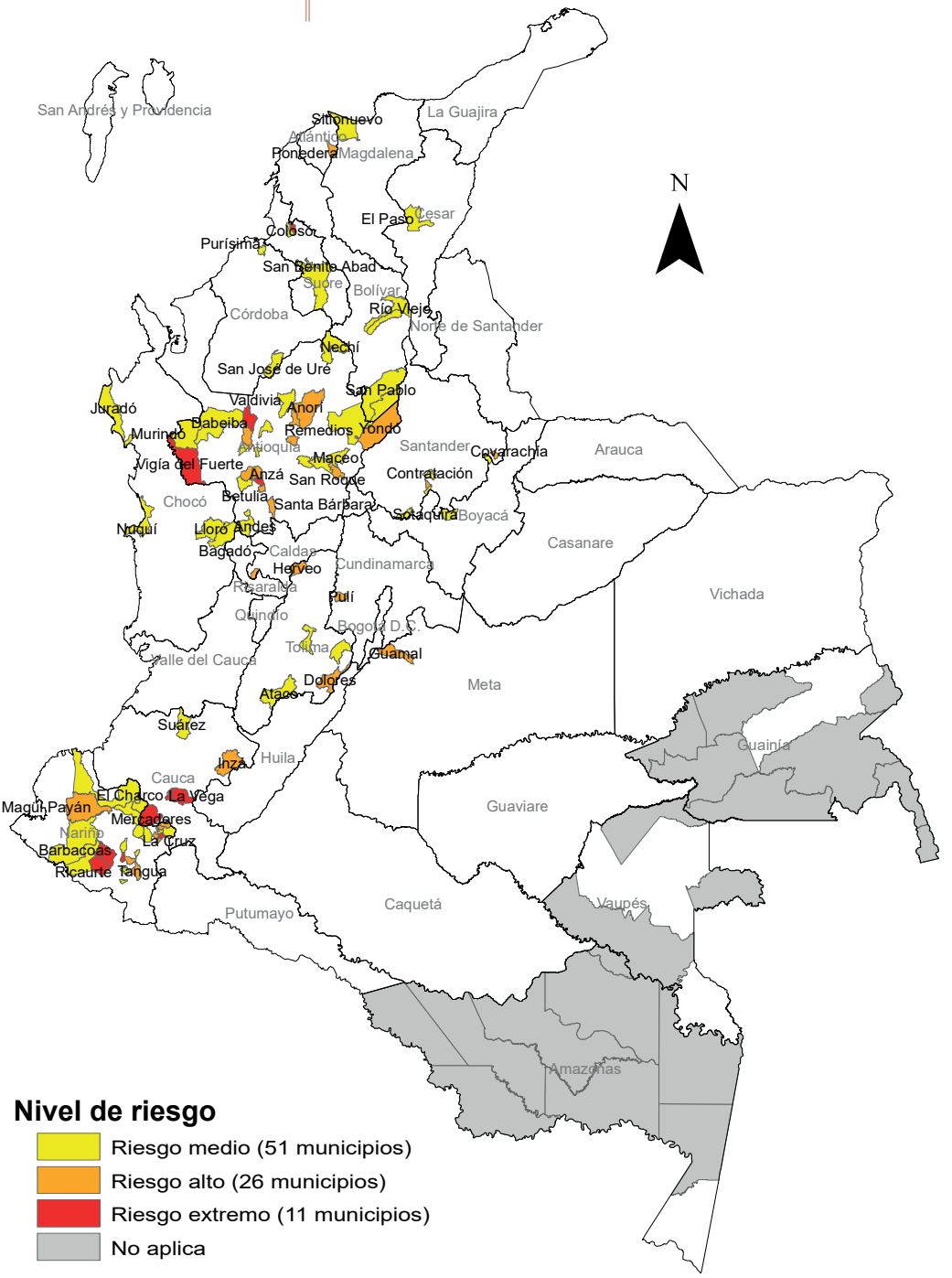
Tolima (3)
- Cunday
- Dolores
- Villahermosa

Total (68)

Universidad del Rosario

Demos-UR
Grupo de Estudios de la Democracia
Universidad del Rosario

Mapa # 7.
Riesgo por diferencia atípica en la participación electoral entre cargos a elegir para las elecciones locales 2019



◆Riesgo extremo

Antioquia (3)
- Heliconia
- Peque
- Vigía del Fuerte

Cauca (3)
- La Vega
- Mercaderes
- Sucre

Nariño (4)
- Ancuyá
- Mallama
- San Bernardo
- Santacruz

Sucre (1)
- Chalán

Total (11)

◆Riesgo alto

Antioquia (10)
- Angelópolis
- Anorí
- Anzá
- Buriticá
- Campamento
- Caracolí
- Carolina
- Ebéjico
- Santa Bárbara
- Yondó

Atlántico (1)
- Ponedera

Caldas (1)
- Belalcázar

Cauca (1)
- Inzá

Cundinamarca (1)
- Pulí

Meta (1)
- Guamal

Nariño (7)
- Albán
- Colón
- Consacá
- Magüi Payán
- San Pablo
- San Pedro de Cartago
- Tangua

Santander (2)
- Aguada
- San Miguel

Tolima (2)
- Dolores
- Herveo

Total (26)

◆Riesgo medio

Antioquia (14)
- Andes
- Betulia
- Dabeiba
- Giraldo
- Hispania
- Maceo
- Murindó
- Nechí
- Olaya
- Remedios
- San Andrés de Cuerquía
- San Roque
- Santo Domingo
- Valdivia

Bolívar (4)
- Arenal
- Cantagallo
- Río Viejo
- San Pablo

Boyacá (2)
- Covarachía
- Sotaquirá

Cauca (1)
- Suárez

Cesar (1)
- El Paso

Chocó (4)
- Bagadó
- Juradó
- Lloró
- Nuquí

Córdoba (2)
- Purísima
- San José de Uré

Magdalena (1)
- Sitionuevo

Nariño (13)
- Barbacoas
- Belén
- Contadero
- El Charco
- El Rosario
- Imués
- La Cruz
- Leiva
- Linares
- Nariño
- Ricaurte
- San Lorenzo
- Taminango

Santander (3)
- Albania
- Contratación
- San Benito

Sucre (3)
- Colosó
- El Roble
- San Benito Abad

Tolima (3)
- Ataco
- Cunday
- San Luis

Total (51)

Factores de riesgo por anomalías en votos nulos y tarjetones no marcados: Elecciones regionales 2019

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Autores:
JUAN MANUEL PALACIOS LUNA
FELIPE BOTERO
Departamento de Ciencia Política
Universidad de los Andes

Introducción

Este capítulo analiza el riesgo por niveles atípicos de votos nulos (VN) y tarjetones no marcados (TNM) de cara a las elecciones regionales de 2019. Con base en los resultados de las elecciones anteriores se hace una clasificación de los municipios del país para señalar sus diferentes niveles de riesgo. Es cierto que las condiciones de cada lugar pueden haber cambiado por diversas razones de las elecciones anteriores al presente, pero las tendencias de las votaciones anteriores resultan útiles para informar sobre la dinámica que puede tomar la próxima elección de octubre del presente año.

La proporción de VN y de TNM levanta sospechas cuando se registran niveles atípicamente altos o bajos. Estas atipicidades conducen a identificar municipios donde los resultados electorales históricos generan la sospecha de posibles manipulaciones de la intención de voto de los ciudadanos para favorecer ciertos candidatos, bien sea por fraude o producto de la coerción. En cuanto a VN, si se presentan niveles atípicamente altos, esto puede indicar manipulaciones orientadas a disminuir los niveles de votación de ciertos candidatos; pero si por el contrario se registran niveles atípicamente bajos, esto representa una desviación de la forma usual como votan los colombianos, por lo que sugiere una posibilidad de manipulación de los resultados electorales. Por su parte, cuando se registran niveles muy bajos de TNM, puede ser el resultado de la manipulación de las tarjetas electorales con el propósito de aumentar la votación de algún candidato; mientras que niveles muy altos, aunque podrían ser la expresión de un rechazo de los electores (por desconocimiento del cargo a elegir o por desinterés en los candidatos en contienda), también pueden indicar anomalías en el proceso de escrutinios orientadas a restarle votos a candidatos en la computación de los sufragios.

El presente capítulo comienza con una explicación de la metodología de medición de los indicadores de riesgo, cuyo resultado además está expuesto en los mapas al final del texto. Aunque la unidad de análisis base de este capítulo es el municipio, la presentación del análisis se extiende, en la segunda parte, a un nivel de agregación departamental y regional, por dos razones. Por un lado, para presentar un panorama más amplio de la incidencia del riesgo electoral, que permita identificar patrones asociados a la ubicación de los municipios, y por otro, para adaptar el análisis al contexto de la jornada electoral regional de octubre de 2019, que constituye el objeto de estudio de este capítulo. En la tercera parte del capítulo se ofrece un análisis sub-municipal, a nivel de puestos de votación, de cinco municipios cuyos resultados electorales en las regionales del 2015 arrojaron niveles extremos de riesgo por atipicidad de VN o TNM. Con este nivel de desagregación se pretendió explorar si la incidencia del riesgo se presentó como un fenómeno municipal en general, o solo como atipicidades propias de algunos puestos de votación.

1. La medición del riesgo por anomalía en votos nulos y tarjetones no marcados

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 õ las desviaciones estándar, la *vi* (tnm) la variable de tarjetas no marcadas y la *vi* (null) los votos nulos en cada municipio. En este sentido, en las 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 õ (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. Este cálculo se realizó con el porcentaje de VN y de TNM de 2007, 2011 y 2015 en cada municipio del país. El indicador de riesgo calculado en cada municipio para cada uno de estos tres años se pondera en un solo indicador para 2019, otorgándole 10% del peso a 2007, 30% a 2011 y 60% a 2015. Con base a estos valores se calculó el nivel de riesgo que presentan estos municipios para las elecciones de 2019. El procedimiento se realiza por separado con los datos de votación a concejos, alcaldías, asambleas y gobernaciones.

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

Tabla 1. *Criterio de definición de riesgo en votos nulos.*

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

Fuente: Elaboración propia

La clasificación de los riesgos permite identificar los municipios con comportamientos atípicos recurrentes por tarjetas no marcadas y votos nulos en los distintos cargos a elegir en las elecciones locales. De esta forma, la detección de dichas anomalías puede indicar manipulación de las votaciones y posibilidad, o riesgo, de alteración de resultados para los comicios de octubre de 2019.

2. Atipicidad en votos nulos y tarjetones no marcados

Del total de municipios en Colombia, 313 presentan algún nivel de riesgo por atipicidad de VN en las elecciones de alcaldes, de los cuales el 85,6% presentan nivel medio, el 12,18% nivel alto, y 2,24% presentan un nivel extremo de riesgo. Para el mismo indicador de riesgo, pero en las elecciones de gobernadores, el porcentaje de municipios en riesgo alto y extremo aumenta en más de cinco y tres puntos porcentuales respectivamente. Esto indica una aparente diferencia en el nivel de riesgo por atipicidad en VN de acuerdo con el tipo de elección.

Figura 1. *Municipios en riesgo por atipicidad de votos nulos por departamento.*

Fuente: Construcción propia con datos de la MOE

Sin embargo, esta aparente diferencia debido al tipo de elección no se presenta cuando se comparan los niveles de riesgo entre regiones. Aunque sí existen diferencias estadísticamente significativas entre los niveles de riesgo si se comparan las regiones de Colombia (prueba chi-cuadrado, tabla 3), estas diferencias no varían de acuerdo con el tipo de elección. Tanto para las elecciones de alcaldes como para las de gobernadores, las diferencias entre regiones en los niveles de riesgo parecen estar siendo causadas por la región del Pacífico. En particular, para ambos tipos de elección, el Pacífico tiene más del 40% de sus municipios en riesgo por atipicidad en VN, mientras del resto de regiones (Andina, Caribe, Orinoquía y Amazonia) ninguna supera el 30%.

Tabla 2. *Niveles de riesgo por atipicidad en votos nulos por región*[1].

Región	Sin riesgo	Medio	Alto	Extremo	Total
Andina (Fr)	441	160	24	4	629
(%)	70.11	25.44	3.82	0.64	100.00
Caribe (Fr)	165	28	3	0	196
(%)	84.18	14.29	1.53	0.00	100.00
Pacífica (Fr)	103	62	10	3	178
(%)	57.87	34.83	5.62	1.69	100.00
Orinoquía (Fr)	46	12	1	0	59
(%)	77.97	20.34	1.69	0.00	100.00
Amazonía (Fr)	34	5	0	0	39
(%)	87.18	12.82	0.00	0.00	100.00
Total (Fr)	789	267	38	7	1,101
(%)	71.66	24.25	3.45	0.64	100.00
Pearson	**chi2(12)=41.53**	**Pr= 0.000**			

Fuente: Cálculo de los autores con información de la MOE.
Nota: cada celda contiene la frecuencia y el porcentaje de fila

Llaman la atención la cantidad de municipios del Valle del Cauca y del Chocó que se encuentran en riesgo electoral por atipicidad en VN. Para las elecciones de alcaldes, 18 municipios del Valle del Cauca (44%) y 13 municipios del Chocó (43%) tienen por lo menos algún nivel de riesgo. En el caso de las elecciones de gobernadores el panorama es aún más llamativo, pues Valle del Cauca y Chocó superan 60% y 70% respectivamente de municipios en riesgo.

El riesgo por atipicidad en TNM brinda un panorama similar al de votos nulos. Tanto para elecciones de alcaldes como de gobernadores la proporción de municipios en riesgo oscila alrededor de 1 de cada 4. Los departamentos con mayor proporción de municipios en riesgo son, en orden, Guainía (que solo tiene un municipio, Inírida, en riesgo extremo), Risaralda, Arauca, Amazonas (que solo tiene dos municipios), Quindío y Guaviare.

[1] La variable "Región" es construida por los autores a partir de 5 variables dummies, una para cada una de las regiones que aparecen en la tabla 3, que construye el Centro de Estudios sobre Desarrollo (CEDE) de la Universidad de los Andes.

Figura 2. *Municipios en riesgo por atipicidad en TNM por departamento.*

Fuente: Construcción propia con datos de la MOE

Al igual que para el indicador de riesgo por atipicidad de VN, se presentan diferencias estadísticamente significativas entre regiones en el caso de la atipicidad por TNM. Esas diferencias se deben a la marcada desviación de la región de la Orinoquía para las elecciones de gobernadores, que presenta dos terceras partes de sus municipios en nivel medio de riesgo.

Tabla 3. *Niveles de riesgo por atipicidad en tarjetas no marcados por región.*

Región	Sin riesgo	Medio	Alto	Extremo	Total
Andina (Fr)	492	111	20	5	628
(%)	78.34	17.68	3.18	0.80	100.00
Caribe (Fr)	140	53	4	0	197
(%)	71.07	26.90	2.03	0.00	100.00
Pacífica (Fr)	132	30	11	5	178
(%)	74.16	16.85	6.18	2.81	100.00
Orinoquía (Fr)	19	40	0	0	59
(%)	32.20	67.80	0.00	0.00	100.00
Amazonía (Fr)	26	13	0	0	39
(%)	66.67	33.33	0.00	0.00	100.00
Total (Fr)	809	247	35	10	1,101
(%)	73.48	22.43	3.18	0.91	100.00
Pearson	**chi2(12) = 1016**		**Pr = 0.000**		

Fuente: Cálculo de los autores con datos de la MOE

La costa Caribe aporta un número significativo (92%) de municipios en riesgo alto o extremo por atipicidad en TNM. Esto es coherente con la evidente asociación positiva que se percibe (ver tabla 5) entre el nivel de riesgo por atipicidad en TNM y la distancia del municipio frente a Bogotá. Municipios con un nivel alto de riesgo como El Carmen de Bolivar, Magangué, Riohacha, Santa Marta, y con un nivel extremo de riesgo como Barranquilla, Soledad, Cartagena, Manaure, Uribía y Sincelejo están todos por arriba de una desviación estándar de la media de la distancia hasta Bogotá (categoría "muy lejos").

Tabla 4. *Niveles de riesgo por atipicidad en TNM y distancia a Bogotá*[2].

	Distancia a Bogotá				
Nivel de riesgo	Muy cerca	Cerca	Lejos	Muy lejos	Total
Sin riesgo	19.01%	40.85%	23.49%	16.65	100%
Medio	9.05%	49.52%	23.33%	18.10	100%
Alto	0.00%	51.61%	32.26%	16.13	100%
Extremo	0.00%	30.77%	15.38%	53.85	100%
Total	**16.35%**	**42.69%**	**23.61%**	**17.35**	**100%**

Fuente: Cálculo de los autores con datos de la MOE

[2] Esta variable es construida por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes. La variable mide la distancia lineal en kilómetros desde cada municipio hasta la capital de Colombia, Bogotá.

3. Patrones de riesgo a nivel sub-municipal

En búsqueda de patrones de riesgo a nivel sub municipal, revisamos los registros de VN y TNM de las elecciones locales de 2015 para cada puesto de votación en Soacha (Cundinamarca), Quibdó (Chocó), Dosquebradas (Risaralda), Manaure (La Guajira), Cartago (Valle del Cauca). Lo que llama la atención sobre estos municipios es la incidencia de un nivel extremo de riesgo al menos para dos tipos de elección diferentes.

Soacha (Cundinamarca) y Manaure (La Guajira)

Para el caso de Soacha, el municipio presenta un nivel extremo de riesgo por atipicidad en VN para elecciones tanto de alcaldía como de gobernación. Más del 85% de los puestos de votación presentaron porcentajes de votos nulos que se encuentran dentro del rango de una desviación estándar alrededor de la media de todos los puestos de votación del municipio. Esta última característica la comparte con Manaure. Esto parece indicar que, a pesar del nivel extremo de riesgo por atipicidad en votos nulos, esta es una tendencia de estos dos municipios en general, más que de puestos de votación particulares donde se puedan estar presentando alteraciones manipuladas de los resultados electorales.

Quibdó (Chocó)

La capital chocoana es un caso especial porque se encuentra en riesgo por niveles atípicos tanto de VN como de TNM para diferentes tipos de elección. El promedio de votos nulos por puesto de votación en Quibdó fue de 4% en las elecciones del año 2015, pero tres de los 38 puestos instalados superaron el 10%. Para el caso de los TNM, llama la atención que ocho puestos registraron doble dígito, cinco de ellos por encima del 15%. Estas cifras llaman la atención en el contexto de una capital de departamento y en puestos con buenos niveles relativos de participación electoral (mayor al 55%). En particular, hay tres puestos de votación que generan sospecha en sus registros, dos de ellos porque presentan doble dígito porcentual tanto en VN como en TNM[3], y el otro porque combina 1% de votos nulos con 17,1% de TNM[4].

Dosquebradas (Risaralda)

Al igual que Quibdó, Dosquebradas presenta riesgo por atipicidad en VN y TNM para diferentes tipos de elección. No parece haber puestos sospechosos de evidente manipulación de votos nulos, de acuerdo con los registros de las elecciones regionales del año 2015, pues los 28 puestos de votación registran niveles que están dentro de una desviación estándar alrededor de la media. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de los registros de TNM. Dos puestos registran doble dígito porcentual, con 12% y

[3] Uno es el puesto de votación del corregimiento de Campobonito y el otro el instalado en el colegio Pedro de Grau Arola, ubicado en la comuna 1 de Quibdó.
[4] Puesto de votación del corregimiento San Francisco de Ichó.

14% de tarjetas sin marcar, levantando una sospecha real de anomalía electoral[5].

Cartago (Valle del Cauca)

Cartago presenta nivel extremo de riesgo por atipicidad en votos nulos, y alto por atipicidad de TNM. Dos de los 29 puestos instalados en Cartago son llamativos por sus registros en la jornada electoral del 2015. A pesar de registrar una participación menor el 37%, ambos alcanzan la barrera del doble dígito en votos nulos. Curiosamente, uno de esos puestos[6] registra también el nivel de votos blancos más alto (17,2%) de los analizados en esta sección de riesgo sub-municipal.

4. Evolución del riesgo electoral por atipicidad en votos nulos y TNM

Los registros de la jornada electoral de octubre de 2015 constituyen el factor de más peso para el cálculo de los niveles de riesgo por valores atípicos de VN y TNM para este año. En comparación con la jornada del año 2014, que convocaba la elección de los congresistas que conforman el Senado y la Cámara de Representantes, en las elecciones regionales cayó el número de municipios en riesgo por atipicidad de VN, y aumentó el número de municipios en riesgo por TNM.

Tabla 5. *Número de municipios por nivel de riesgo en VN en dos jornadas electorales.*

	Elecciones legislativas - 2014		Elecciones regionales - 2015	
Nivel de riesgo	**Senado**	**Cámara**	**Gobernación**	**Alcaldía**
Riesgo extremo por alto nivel de VN	2	4	12	7
Riesgo alto por alto nivel de VN	24	27	41	38
Riesgo medio por alto nivel de VN	142	159	101	135
Riesgo alto por bajo nivel de VN	8	2	0	0
Riesgo medio por bajo nivel de VN	170	179	77	132
Total	**346**	**371**	**231**	**312**

Fuente: Cálculo de los autores con datos de la MOE

[5] Uno es el puesto de votación del centro docente Otún ubicado en la comuna 1 del municipio, y el otro es el puesto del corregimiento Las Marcadas.
[6] Aparece registrado como un puesto de votación ubicado en una cárcel. El otro puesto de votación sospechoso es el ubicado en el corregimiento Coloradas, también en Cartago

Algo llamativo es que se triplicó el número de municipios en riesgo extremo por voto nulos del 2014 al 2015. Esto dejaría ver que la estrategia de manipulación de resultados electorales por medio de la alteración de tarjetas para incrementar la votación a favor de algún candidato es un fenómeno que se agudizaría en las elecciones regionales. Esto es llamativo porque la anulación de votos o dejarlos sin marcar puede también explicarse por la complejidad de la elección o por el nivel educativo de las personas. Las elecciones del Congreso son más complejas en la medida en que los ciudadanos deben usar un tarjetón confuso con múltiples circunscripciones que son mutuamente excluyentes, ya que al votar en más de una el resultado es la anulación del voto (v.g. votar en la circunscripción nacional del Senado y en la circunscripción indígena; las cuales aparecen en el mismo tarjetón). Por su parte, las elecciones locales son más sencillas, no solamente por el diseño del tarjetón, sino también porque hay un número menor de candidatos en contienda. Por tanto, el aumento de los niveles de riesgo por VN y TNM es indicativo de problemas en las dinámicas electorales municipales, particularmente cuando este aumento ocurre en una elección más sencilla.

Conclusiones

Todos los eventos electorales son susceptibles de ser manipulados. La democracia es vulnerable cuando no cuenta con instituciones fuertes que contribuyan a minimizar los riesgos potenciales de cualquier comicio. Por supuesto que las instituciones formales son importantes, tales como un Estado fuerte y con presencia a lo largo y ancho del territorio nacional. Esto implica que las autoridades electorales puedan hacer su trabajo de forma independiente e imparcial, apoyándose en las autoridades policiales y judiciales. Sin embargo, también son importantes otras instituciones como los partidos políticos, que ayudan a movilizar a la ciudadanía alrededor de sus propuestas y sus ideologías. Los ciudadanos son igualmente importantes al participar de forma consciente y responsable en las elecciones y porque pueden actuar como veedores del proceso.

Este texto presenta un ejercicio sencillo de identificación de los municipios cuyos niveles de votos nulos y tarjetas no marcadas se alejan de la norma. Es decir, es un mecanismo de identificación de dinámicas electorales de municipios cuyo comportamiento se aleja del promedio en el país. Son múltiples las razones que pueden explicar un comportamiento marcadamente diferente a la media nacional. De un lado hay diferencias en factores sociodemográficos que pueden ser la razón de dinámicas diversas. Por ejemplo, el nivel de educación promedio en un municipio podría explicar qué tanto los ciudadanos de dicho lugar anulan sus votos.

Hay también razones políticas específicas, como el nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia o el desempeño de los mandatarios. Así, en un municipio con mayor inconformidad con la democracia, o menor valoración del trabajo de los gobernantes de turno, esto podría explicar altos niveles de tarjetas no marcadas. Se cumple con el deber de votar, pero sólo no-

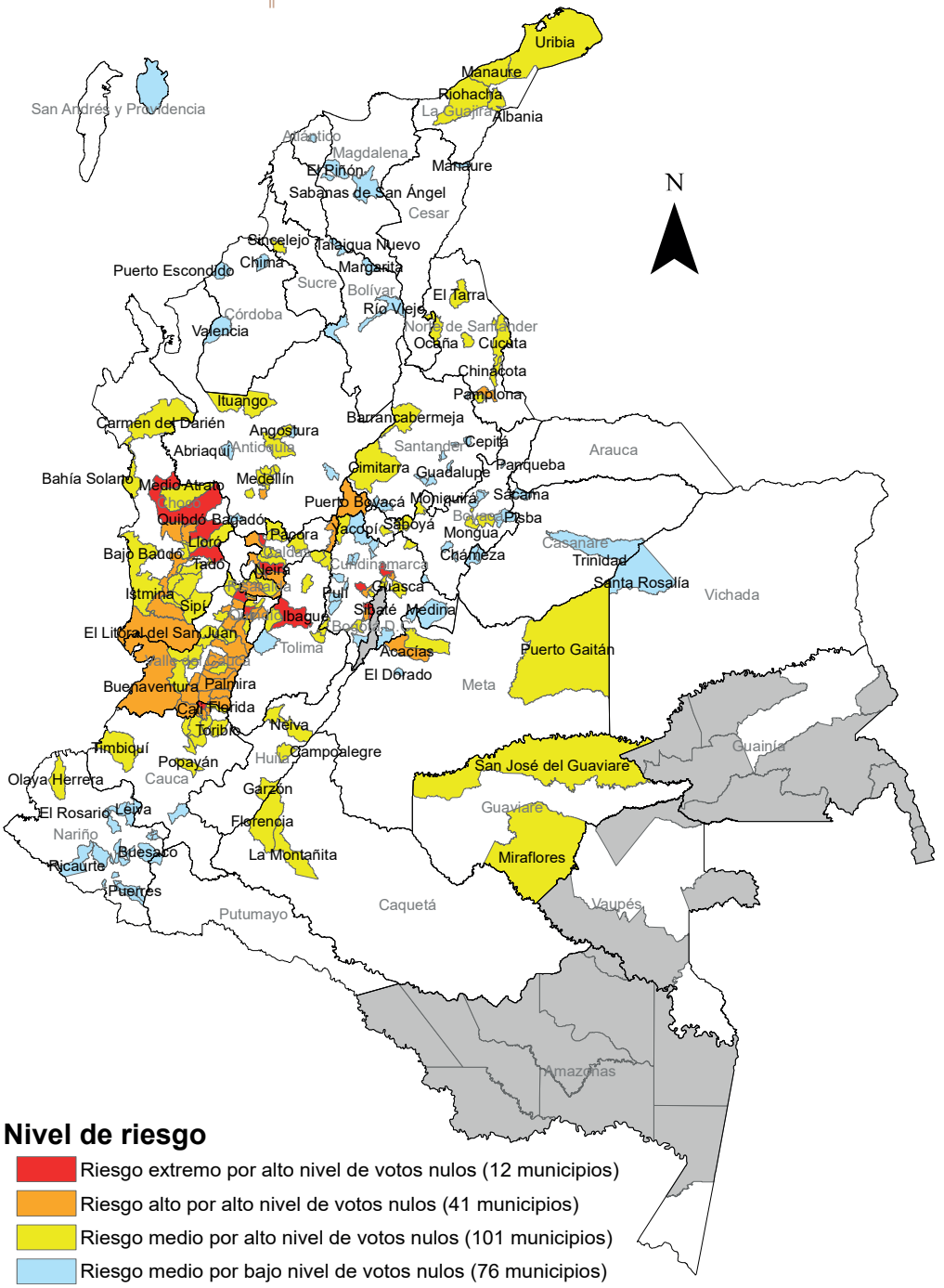
minalmente. Estas son unas especulaciones que requerirían un trabajo más profundo, el cual está fuera del alcance de este texto.

Lo que sí está al alcance es señalar los municipios que pueden estar en problemas de cara a las elecciones locales de 2019, para que las autoridades nacionales, departamentales y municipales examinen la situación de los municipios de acuerdo con su nivel de riesgo y tomen medidas preventivas para garantizar el ejercicio del voto. Igualmente, es una oportunidad para que los ciudadanos de estos municipios sean proactivos y contribuyan a evitar que la voluntad popular sea manipulada en las urnas.

◆ ◆ ◆

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 8.
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Gobernación 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos (12 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de votos nulos (41 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de votos nulos (101 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos (76 municipios)
- No aplica

Total: 230 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

◆ Riesgo extremo por altos niveles de votos nulos

Caldas (2)
- Manizales
- Supía

Cauca (1)
- Puerto Tejada

Chocó (3)
- Lloró
- Quibdó
- Tadó

Cundinamarca (3)
- Facatativá
- Soacha
- Zipaquirá

Quindío (1)
- Montenegro

Tolima (1)
- Ibagué

Valle del Cauca (1)
- Cartago

Total (12)

◆ Riesgo alto por altos niveles de votos nulos

Antioquia (1)
- Caldas

Boyacá (1)
- Puerto Boyacá

Caldas (5)
- Anserma
- Chinchiná
- La Dorada
- Riosucio
- Villamaría

Cauca (3)
- Guachené
- Padilla
- Villa Rica

Chocó (4)
- Atrato
- El Litoral del San Juan
- Istmina
- Río Quito

Cundinamarca (3)
- Madrid
- Sibaté
- Tocancipá

Meta (1)
- Acacías

Norte de Santander (1)
- Pamplona

Quindío (3)
- Armenia
- Calarcá
- La Tebaida

Risaralda (2)
- Dosquebradas
- Pereira

Valle del Cauca (17)
- Alcalá
- Buenaventura
- Cali
- Candelaria
- El Cerrito
- Florida
- Guacarí
- Guadalajara de Buga
- Jamundí
- La Unión
- Obando
- Palmira
- Pradera
- Sevilla
- Tuluá
- Yumbo
- Zarzal

Total (41)

◆ Riesgo medio por altos niveles de votos nulos

Antioquia (10)
- Angostura
- Bello
- Copacabana
- Envigado
- Girardota
- Itagüí
- Ituango
- Medellín
- Santa Rosa de Osos
- Titiribí

Boyacá (7)
- Busbanzá
- Chiquinquirá
- Maripí
- Mongua
- Moniquirá
- Saboyá
- Sogamoso

Caldas (7)
- Aguadas
- Aranzazu
- Filadelfia
- Neira
- Pácora
- Palestina
- Pensilvania

Caquetá (2)
- Florencia
- La Montañita

Cauca (9)
- Buenos Aires
- Caldono
- Caloto
- Miranda
- Piendamó
- Popayán
- Santander de Quilichao
- Timbiquí
- Toribío

Cesar (1)
- González

Chocó (11)
- Bagadó
- Bahía Solano
- Bajo Baudó
- Carmen del Darién
- Cértegui
- Condoto
- Medio Atrato
- Medio San Juan
- Nóvita
- Sipí
- Unión Panamericana

Cundinamarca (8)
- Cajicá
- Chía
- Funza
- Fusagasugá
- Girardot
- Guachetá
- Guasca
- Puerto Salgar

Guaviare (2)
- Miraflores
- San José del Guaviare

Huila (3)
- Campoalegre
- Garzón
- Neiva

La Guajira (4)
- Albania
- Manaure
- Riohacha
- Uribia

Meta (2)
- Puerto Gaitán
- Villavicencio

Nariño (1)
- Olaya Herrera

Norte de Santander (7)
- Bucarasica
- Chinácota
- Cúcuta
- El Tarra
- Los Patios
- Mutiscua
- Ocaña

Quindío (2)
- Circasia
- Quimbaya

Risaralda (3)
- La Virginia
- Marsella
- Santa Rosa de Cabal

Santander (2)
- Barrancabermeja
- Cimitarra

Sucre (1)
- Sincelejo

Tolima (6)
- Cajamarca
- Espinal
- Flandes
- Honda
- Líbano
- Mariquita

Valle del Cauca (13)
- Andalucía
- Ansermanuevo
- Bugalagrande
- Caicedonia
- Calima
- Dagua
- El Águila
- Ginebra
- Restrepo
- Riofrío
- Roldanillo
- Trujillo
- Ulloa

Total (101)

◆ Riesgo medio por bajos niveles de votos nulos

Antioquia (4)
- Abriaquí
- Betania
- Caracolí
- Guadalupe

Archipiélago de San Andrés (1)
- Providencia

Atlántico (2)
- Suan
- Usiacurí

Bolívar 4
- Margarita
- Río Viejo
- San Jacinto del Cauca
- Talaigua Nuevo

Boyacá (8)
- Berbeo
- Betéitiva
- Guayatá
- Panqueba
- Paz de Río
- Pisba
- Rondón
- Sativasur

Casanare (4)
- Chámeza
- Recetor
- Sácama
- Trinidad

Cauca (1)
- San Sebastián

Cesar (1)
- Manaure

Córdoba (3)
- Chimá
- Puerto Escondido
- Valencia

Cundinamarca (12)
- Bituima
- Chaguaní
- Gutiérrez
- Jerusalén
- La Peña
- Medina
- Paime
- Pulí
- San Bernardo
- Útica
- Villagómez
- Yacopí

Magdalena (3)
- Concordia
- El Piñón
- Sabanas de San Ángel

Meta (2)
- El Dorado
- San Juanito

Nariño (19)
- Aldana
- Ancuyá
- Belén
- Buesaco
- Consacá
- Contadero
- Córdoba
- Cumbitara
- El Rosario
- La Florida
- Leiva
- Linares
- Ospina
- Providencia
- Puerres
- Ricaurte
- San Bernardo
- San Pedro de Cartago
- Santacruz

Putumayo (1)
- Colón

Santander (9)
- Cabrera
- California
- Cepitá
- El Guacamayo
- Guadalupe
- Jordán
- La Belleza
- Palmar
- Páramo

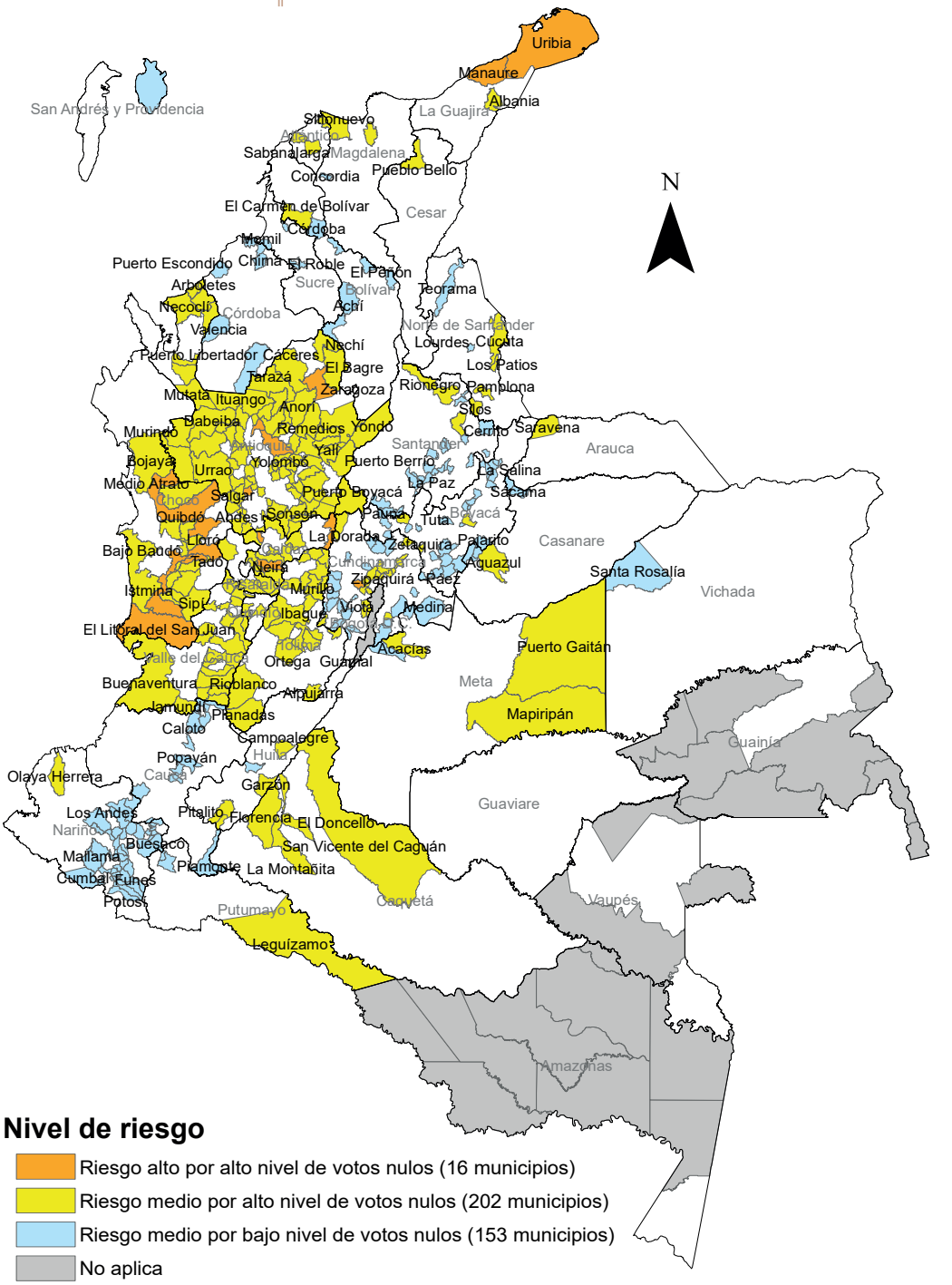
Tolima (1)
- Roncesvalles

Vichada (1)
- Santa Rosalía

Total (76)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 9.
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Asamblea 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo alto por alto nivel de votos nulos (16 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de votos nulos (202 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos (153 municipios)
- No aplica

Total: 371 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo alto por altos niveles de votos nulos

Antioquia (4)
- San Andrés de Cuerquía
- Santa Rosa de Osos
- Titiribí
- Zaragoza

Caldas (3)
- La Dorada
- Manizales
- Supía

Chocó (6)
- El Litoral del San Juan
- Istmina
- Lloró
- Quibdó
- Río Iro
- Tadó

Cundinamarca (1)
- Facatativá

La Guajira (2)
- Manaure
- Uribia

Total (16)

Riesgo medio por altos niveles de votos nulos

Antioquia (80)
- Abejorral
- Amalfi
- Andes
- Angelópolis
- Angostura
- Anorí
- Arboletes
- Argelia
- Armenia
- Barbosa
- Betulia
- Briceño
- Buriticá
- Cáceres
- Caicedo
- Caldas
- Campamento
- Cañasgordas
- Caramanta
- Carepa
- Chigorodó
- Ciudad Bolívar
- Cocorná
- Concepción
- Concordia
- Copacabana
- Dabeiba
- Don Matías
- Ebéjico
- El Bagre
- El Santuario
- Frontino
- Giraldo
- Girardota
- Gómez Plata
- Granada
- Guarne
- Heliconia
- Hispania
- Ituango
- Jardín
- La Pintada
- Maceo
- Montebello
- Murindó
- Mutatá
- Nariño
- Nechí
- Necoclí
- Olaya
- Peñol
- Peque
- Pueblorrico
- Puerto Berrío
- Puerto Triunfo
- Remedios
- Salgar
- San Carlos
- San Francisco
- San Jerónimo
- San Juan de Urabá
- San Luis
- San Pedro de Urabá
- San Rafael
- San Roque
- San Vicente
- Santafé de Antioquia
- Santo Domingo
- Sonsón
- Tarazá
- Toledo
- Uramita
- Urrao
- Valdivia
- Vegachí
- Vigía del Fuerte
- Yalí
- Yarumal
- Yolombó
- Yondó

Arauca (1)
- Saravena

Atlántico (4)
- Barranquilla
- Piojó
- Sabanalarga
- Soledad

Bolívar (1)
- El Carmen de Bolívar

Boyacá (4)
- Puerto Boyacá
- Saboyá
- Sogamoso
- Turmequé

Caldas (11)
- Aguadas
- Anserma
- Aranzazu
- Chinchiná
- Marulanda
- Neira
- Palestina
- Pensilvania
- Riosucio
- Risaralda
- Villamaría

Caquetá (4)
- El Doncello
- Florencia
- La Montañita
- San Vicente del Caguán

Casanare (1)
- Aguazul

Cesar (1)
- Pueblo Bello

Chocó (11)
- Atrato
- Bajo Baudó
- Bojayá
- Cértegui
- Condoto
- Medio Atrato
- Medio San Juan
- Nóvita
- Río Quito
- Sipí
- Unión Panamericana

Cundinamarca (16)
- Cajicá
- Cáqueza
- El Rosal
- Funza
- Gachancipá
- Girardot
- Guachetá
- Madrid
- Puerto Salgar
- Sibaté
- Soacha
- Subachoque
- Suesca
- Tabio
- Tocancipá
- Zipaquirá

Huila (4)
- Campoalegre
- Garzón
- Palestina
- Pitalito

La Guajira (1)
- Albania

Magdalena (2)
- Sitionuevo
- Zona Bananera

Meta (3)
- Acacías
- Mapiripán
- Puerto Gaitán

Nariño (1)
- Olaya Herrera

Norte de Santander (4)
- Cúcuta
- Los Patios
- Pamplona
- Silos

Putumayo (1)
- Leguízamo

Quindío (3)
- Calarcá
- La Tebaida
- Montenegro

Risaralda (4)
- Dosquebradas
- Pereira
- Pueblo Rico
- Santa Rosa de Cabal

Santander (2)
- Piedecuesta
- Rionegro

Tolima (21)
- Alpujarra
- Alvarado
- Ambalema
- Armero
- Cajamarca
- Espinal
- Fresno
- Guamo
- Honda
- Ibagué
- Lérida
- Líbano
- Mariquita
- Melgar
- Murillo
- Ortega
- Planadas
- Rioblanco
- Rovira
- San Luis
- Venadillo

Valle del Cauca (22)
- Alcalá
- Ansermanuevo
- Buenaventura
- Caicedonia
- Candelaria
- Cartago
- El Águila
- El Cerrito
- El Dovio
- Florida
- Guacarí
- Guadalajara de Buga
- Jamundí
- La Unión
- Obando
- Palmira
- Pradera
- Riofrío
- Sevilla
- Trujillo
- Tuluá
- Zarzal

Total (202)

Riesgo medio por bajos niveles de votos nulos

Archipiélago de San Andrés (1)
- Providencia

Bolívar (6)
- Achí
- Córdoba
- El Peñón
- Margarita
- San Jacinto del Cauca
- Talaigua Nuevo

Boyacá (27)
- Almeida
- Betéitiva
- Boavita
- Buenavista
- Busbanzá
- Campohermoso
- Chinavita
- Floresta
- Guacamayas
- Guayatá
- Iza
- Jericó
- La Uvita
- Macanal
- Miraflores
- Páez
- Pajarito
- Panqueba
- Pauna
- Paz de Río
- Rondón
- Sáchica
- San Mateo
- Tinjacá
- Tipacoque
- Tuta
- Zetaquira

Casanare (4)
- Chámeza
- La Salina
- Recetor
- Sácama

Cauca (13)
- Balboa
- Caloto
- Florencia
- Miranda
- Padilla
- Piamonte
- Piendamó
- Popayán
- Puerto Tejada
- Rosas
- Santander de Quilichao
- Timbío
- Villa Rica

Córdoba (6)
- Chimá
- Momil
- Puerto Escondido
- Puerto Libertador
- San Antero
- Valencia

Cundinamarca (22)
- Anapoima
- Apulo
- Arbeláez
- Carmen de Carupa
- Chaguaní
- Fómeque
- Fosca
- Gama
- Guataquí
- Gutiérrez
- Jerusalén
- Medina
- Nilo
- Paime
- Pandi
- Pulí
- San Cayetano
- San Juan de Río Seco
- Supatá
- Tena
- Útica
- Viotá

Huila (1)
- Paicol

Magdalena (1)
- Concordia

Meta (2)
- Guamal
- San Juanito

Nariño (39)
- Albán
- Aldana
- Ancuyá
- Belén
- Buesaco
- Colón
- Consacá
- Contadero
- Córdoba
- Cuaspud
- Cumbal
- El Peñol
- El Rosario
- El Tablón de Gómez
- Funes
- Gualmatán
- Iles
- Imués
- La Florida
- La Llanada
- Leiva
- Linares
- Los Andes
- Mallama
- Ospina
- Policarpa
- Potosí
- Providencia
- Puerres
- San Bernardo
- San Lorenzo
- San Pablo
- San Pedro de Cartago
- Sandoná
- Santacruz
- Sapuyes
- Taminango
- Tangua
- Yacuanquer

Norte de Santander (2)
- Lourdes
- Teorama

Putumayo (2)
- San Francisco
- Sibundoy

Santander (23)
- Aguada
- Albania
- Barichara
- California
- Cepitá
- Cerrito
- Charta
- Chima
- Confines
- El Guacamayo
- Florián
- Guadalupe
- Guapotá
- Güepsa
- Hato
- La Belleza
- La Paz
- Ocamonte
- Palmar
- Páramo
- San Joaquín
- San Miguel
- Villanueva

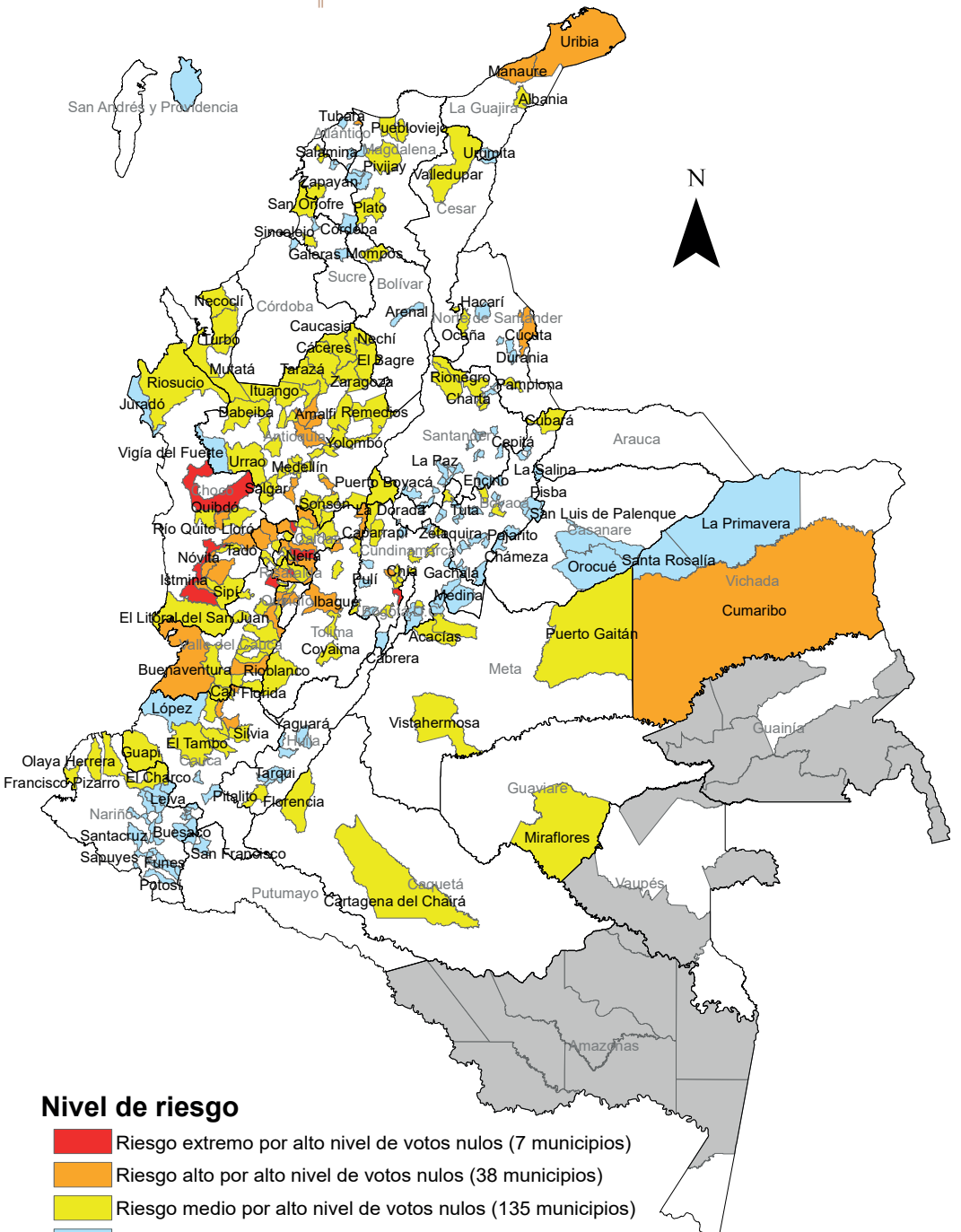
Sucre (3)
- Chalán
- El Roble
- Palmito

Vichada(1)
- Santa Rosalía

Total (153)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 10.
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Alcaldía 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos (7 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de votos nulos (38 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de votos nulos (135 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos (133 municipios)
- No aplica

Total: 313 municipios

1:7.937.933
0 50 100 200 300 400 Kilometers

◆ Riesgo extremo por altos niveles de votos nulos

Caldas (2)
- Manizales
- Supía

Chocó (2)
- Istmina
- Quibdó

Cundinamarca (1)
- Soacha

Risaralda (1)
- Dosquebradas

Valle del Cauca (1)
- Cartago

Total (7)

◆ Riesgo alto por altos niveles de votos nulos

Antioquia (6)
- Angostura
- Caldas
- Cocorná
- Fredonia
- Santa Rosa de Osos
- Yarumal

Atlántico (1)
- Soledad

Caldas (7)
- Aguadas
- Anserma
- Chinchiná
- La Dorada
- Neira
- Riosucio
- Villamaría

Cauca (3)
- Buenos Aires
- Caldono
- Puerto Tejada

Chocó (4)
- Atrato
- Medio San Juan
- Nóvita
- Tadó

Cundinamarca (1)
- Facatativá

La Guajira (2)
- Manaure
- Uribia

Norte de Santander (1)
- Cúcuta

Quindío (4)
- Armenia
- Calarcá
- La Tebaida
- Montenegro

Risaralda (3)
- Mistrató
- Pereira
- Pueblo Rico

Tolima (2)
- Fresno
- Ibagué

Valle del Cauca (3)
- Buenaventura
- Palmira
- Sevilla

Vichada (1)
- Cumaribo

Total (38)

◆ Riesgo medio por altos niveles de votos nulos

Antioquia (37)
- Abejorral
- Amalfi
- Apartadó
- Armenia
- Barbosa
- Bello
- Cáceres
- Cañasgordas
- Caucasia
- Ciudad Bolívar
- Concordia
- Dabeiba
- El Bagre
- El Santuario
- Envigado
- Guarne
- Heliconia
- Itagüí
- Ituango
- Medellín
- Mutatá
- Nariño
- Nechí
- Necoclí
- Remedios
- Sabanalarga
- Salgar
- San Andrés de Cuerquía
- Santafé de Antioquia
- Santo Domingo
- Sonsón
- Tarazá
- Turbo
- Urrao
- Valdivia
- Yolombó
- Zaragoza

Bolívar (4)
- Clemencia
- María La Baja
- Mompós
- Villanueva

Boyacá (5)
- Cubará
- Duitama
- Moniquirá
- Puerto Boyacá
- Sogamoso

Caldas (9)
- Aranzazu
- Belalcázar
- Manzanares
- Marmato
- Pácora
- Palestina
- Pensilvania
- Risaralda
- Salamina

Caquetá (2)
- Cartagena del Chairá
- Florencia

Cauca (8)
- Cajibío
- El Tambo
- Guapi
- Piendamó
- Popayán
- Silvia
- Suárez
- Villa Rica

Cesar (1)
- Valledupar

Chocó (6)
- El Litoral del San Juan
- Lloró
- Río Iro
- Río Quito
- Riosucio
- Sipí

Cundinamarca (13)
- Caparrapí
- Cáqueza
- Chía
- El Rosal
- Funza
- Fusagasugá
- Girardot
- Guachetá
- Madrid
- Mosquera
- Puerto Salgar
- Suesca
- Zipaquirá

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (1)
- Pitalito

La Guajira (1)
- Albania

Magdalena (4)
- Pivijay
- Plato
- Puebloviejo
- Zona Bananera

Meta (4)
- Acacías
- Puerto Gaitán
- Villavicencio
- Vistahermosa

Nariño (3)
- El Charco
- Francisco Pizarro
- Olaya Herrera

Norte de Santander (2)
- Ocaña
- Pamplona

Quindío (2)
- Circasia
- Quimbaya

Risaralda (7)
- Belén de Umbría
- La Celia
- La Virginia
- Marsella
- Quinchía
- Santa Rosa de Cabal
- Santuario

Santander (4)
- Bucaramanga
- Floridablanca
- Rionegro
- Sabana de Torres

Sucre (2)
- San Onofre
- Sincelejo

Tolima (5)
- Coyaima
- Honda
- Líbano
- Rioblanco
- San Luis

Valle del Cauca (14)
- Alcalá
- Caicedonia
- Cali
- Candelaria
- Dagua
- El Cerrito
- El Dovio
- Florida
- Guacarí
- Guadalajara de Buga
- Jamundí
- Trujillo
- Tuluá
- Zarzal

Total (135)

◆ Riesgo Medio por bajos niveles de votos nulos

Antioquia (1)
- Vigía del Fuerte

Archipiélago de San Andrés (1)
- Providencia

Atlántico (3)
- Candelaria
- Suan
- Tubará

Bolívar (4)
- Arenal
- Córdoba
- San Cristóbal
- Soplaviento

Boyacá (29)
- Almeida
- Arcabuco
- Briceño
- Busbanzá
- Chinavita
- Chivor
- Cucaita
- El Espino
- Floresta
- Guayatá
- Iza
- La Victoria
- Motavita
- Pachavita
- Pajarito
- Panqueba
- Paya
- Pisba
- San Eduardo
- San Luis de Gaceno
- San Mateo
- Sora
- Sutamarchán
- Tinjacá
- Tópaga
- Tununguá
- Tuta
- Tutazá
- Zetaquira

Casanare (4)
- Chámeza
- La Salina
- Orocué
- San Luis de Palenque

Cauca (3)
- López
- San Sebastián
- Sucre

Cesar (1)
- Manaure

Chocó (1)
- Juradó

Córdoba (1)
- Momil

Cundinamarca (13)
- Cabrera
- Chaguaní
- Fosca
- Gachalá
- Gutiérrez
- Manta
- Medina
- Nariño
- Nilo
- Paime
- Pulí
- Susa
- Une

Huila (8)
- Altamira
- Elías
- Hobo
- Nátaga
- Oporapa
- Paicol
- Tarqui
- Yaguará

La Guajira (1)
- Urumita

Magdalena (4)
- Concordia
- Pedraza
- Salamina
- Zapayán

Meta (2)
- El Calvario
- San Juanito

Nariño (27)
- Ancuyá
- Belén
- Buesaco
- Colón
- Consacá
- Contadero
- Cuaspud
- Cumbitara
- El Peñol
- El Rosario
- El Tablón de Gómez
- Funes
- Gualmatán
- Imués
- La Llanada
- Leiva
- Linares
- Ospina
- Policarpa
- Potosí
- Providencia
- Puerres
- San Bernardo
- San Pablo
- San Pedro de Cartago
- Santacruz
- Sapuyes

Norte de Santander (4)
- Durania
- Hacarí
- Lourdes
- Santiago

Putumayo (2)
- Colón
- San Francisco

Santander (20)
- Albania
- Cabrera
- California
- Cepitá
- Charta
- Chipatá
- El Guacamayo
- Encino
- Guadalupe
- Guavatá
- Güepsa
- Jordán
- La Belleza
- La Paz
- Palmar
- Páramo
- San Benito
- San Joaquín
- Valle de San José
- Villanueva

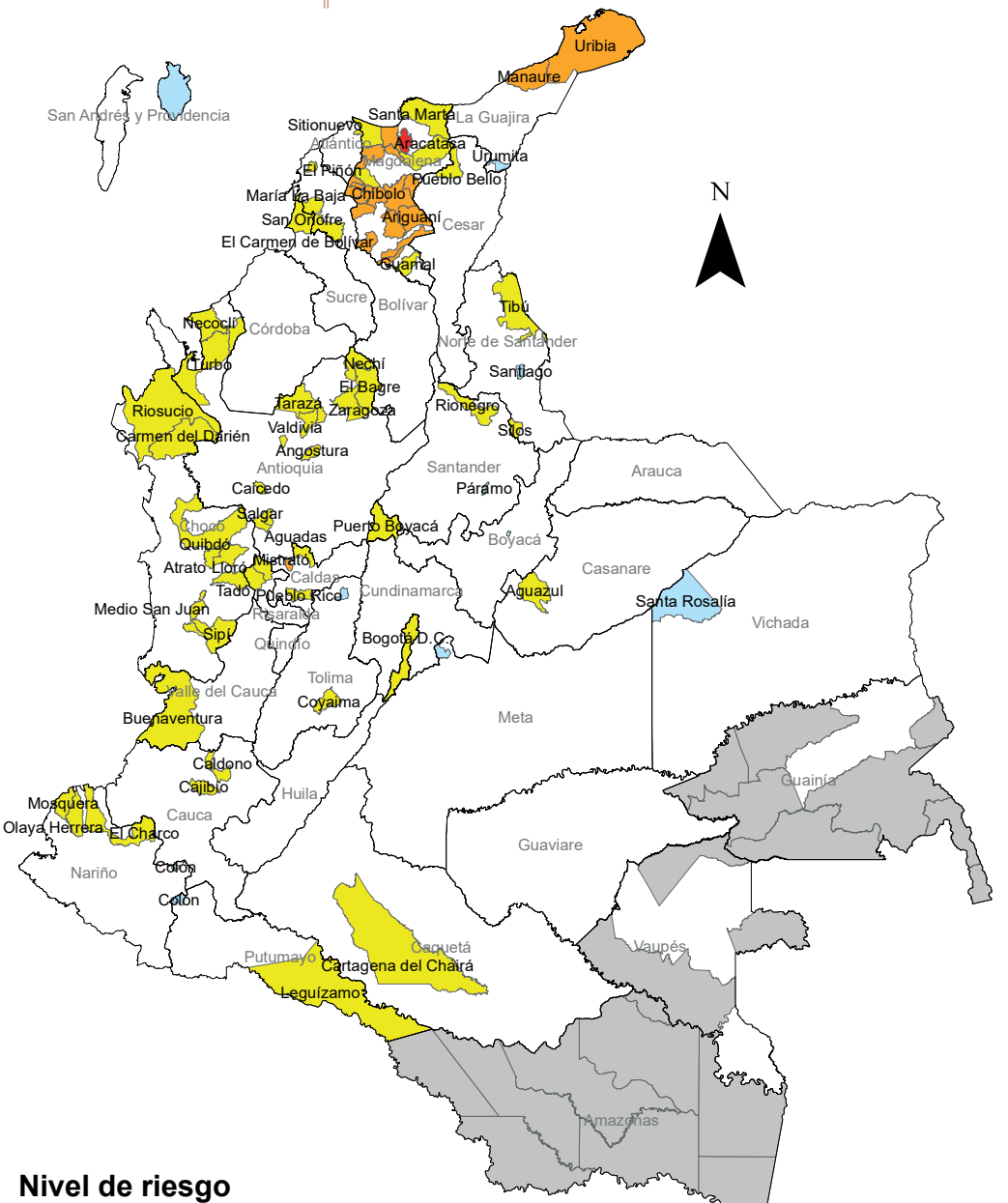
Sucre (2)
- Colosó
- Galeras

Vichada (2)
- La Primavera
- Santa Rosalía

Total (133)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 11.
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Concejo 2019



Riesgo extremo por altos niveles de votos nulos

Magdalena (1)
- Zona Bananera

Total (1)

Riesgo alto por altos niveles de votos nulos

Caldas (1)
- Supía

La Guajira (2)
- Manaure
- Uribia

Magdalena (17)
- Algarrobo
- Ariguaní
- Cerro San Antonio
- Chibolo
- Concordia
- El Retén
- Nueva Granada
- Pedraza
- Pijiño del Carmen
- Pueblo Viejo
- Remolino
- Sabanas de San Ángel
- Salamina
- San Zenón
- Santa Bárbara de Pinto
- Tenerife
- Zapayán

Total (20)

Riesgo medio por altos niveles de votos nulos

Antioquia (13)
- Angostura
- Caicedo
- Concordia
- El Bagre
- Nechí
- Necoclí
- Salgar
- San Pedro de Urabá
- Tarazá
- Toledo
- Turbo
- Valdivia
- Zaragoza

Atlántico (1)
- Soledad

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Bolívar (3)
- El Carmen de Bolívar
- María La Baja
- Santa Rosa

Boyacá (1)
- Puerto Boyacá

Caldas (2)
- Aguadas
- Manizales

Caquetá (1)
- Cartagena del Chairá

Casanare (1)
- Aguazul

Cauca (3)
- Buenos Aires
- Cajibío
- Caldono

Cesar (1)
- Pueblo Bello

Chocó (8)
- Atrato
- Carmen del Darién
- Lloró
- Medio San Juan
- Quibdó
- Riosucio
- Sipí
- Tadó

Magdalena (5)
- Aracataca
- El Piñón
- Guamal
- Santa Marta
- Sitionuevo

Nariño (3)
- El Charco
- Mosquera
- Olaya Herrera

Norte de Santander (3)
- Puerto Santander
- Silos
- Tibú

Putumayo (1)
- Leguízamo

Risaralda (2)
- Mistrató
- Pueblo Rico

Santander (1)
- Rionegro

Sucre (1)
- San Onofre

Tolima (1)
- Coyaima

Valle del Cauca (1)
- Buenaventura

Total (53)

Riesgo medio por bajos niveles de votos nulos

Archipiélago de San Andrés (1)
- Providencia

Boyacá (1)
- Busbanzá

La Guajira (1)
- Urumita

Meta (1)
- El Calvario

Nariño (1)
- Colón

Norte de Santander (1)
- Santiago

Putumayo (1)
- Colón

Santander (1)
- Páramo

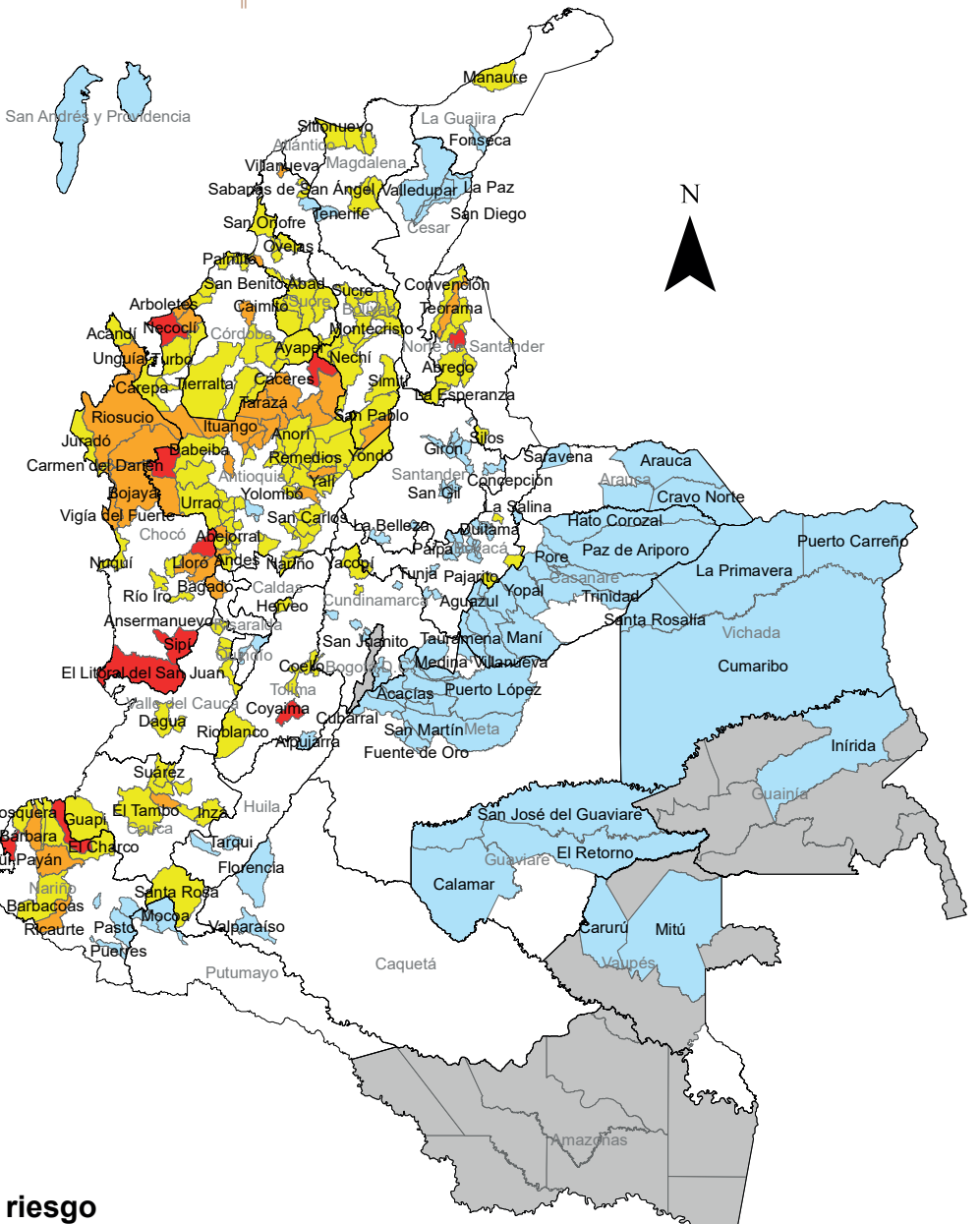
Tolima (1)
- Falan

Vichada (1)
- Santa Rosalía

Total (10)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 12.
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Gobernación 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de tarjetones no marcados (10 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de tarjetones no marcados (35 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de tarjetones no marcados (128 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados (119 municipios)
- No aplica

Total: 292 municipios

1:7.937.933
0 50 100 200 300 400 Kilometers

◆ Riesgo extremo por altos niveles de tarjetones no marcados

Antioquia (3)
- Murindó
- Nechí
- Necoclí

Chocó (3)
- El Carmen de Atrato
- El Litoral del San Juan
- Sipí

Nariño (2)
- Francisco Pizarro
- Santa Bárbara

Norte de Santander (1)
- Hacarí

Tolima (1)
- Coyaima

Total (10)

◆ Riesgo alto por altos niveles de tarjetones no marcados

Antioquia (17)
- Arboletes
- Betania
- Briceño
- Buriticá
- Cáceres
- El Bagre
- Ituango
- Mutatá
- Salgar
- San Juan de Urabá
- San Roque
- Tarazá
- Toledo
- Valdivia
- Vigía del Fuerte
- Yalí
- Zaragoza

Bolívar (2)
- Cantagallo
- Villanueva

Boyacá (1)
- La Victoria

Cauca (1)
- Cajibío

Chocó (7)
- Bagadó
- Bahía Solano
- Bojayá
- Carmen del Darién
- Lloró
- Riosucio
- Unguía

Córdoba (1)
- San Carlos

Nariño (3)
- Magüi Payán
- Olaya Herrera
- Ricaurte

Norte de Santander (1)
- Teorama

Risaralda (1)
- Pueblo Rico

Sucre (1)
- Palmito

Total (35)

◆ Riesgo medio por altos niveles de tarjetones no marcados

Antioquia (38)
- Abejorral
- Amalfi
- Andes
- Angostura
- Anorí
- Anzá
- Argelia
- Betulia
- Caicedo
- Campamento
- Carepa
- Ciudad Bolívar
- Cocorná
- Concordia
- Dabeiba
- Ebéjico
- Frontino
- Gómez Plata
- Guadalupe
- Maceo
- Montebello
- Nariño
- Pueblorrico
- Remedios
- San Andrés de Cuerquía
- San Carlos
- San Francisco
- San Luis
- San Pedro de Urabá
- Santo Domingo
- Segovia
- Tarso
- Titiribí
- Turbo
- Urrao
- Vegachí
- Yolombó
- Yondó

Bolívar (12)
- Barranco de Loba
- Calamar
- El Peñón
- Montecristo
- Pinillos
- Regidor
- Río Viejo
- San Jacinto del Cauca
- San Martín de Loba
- San Pablo
- Simití
- Tiquisio

Boyacá (4)
- Jericó
- Pajarito
- Paya
- Quípama

Cauca (9)
- Buenos Aires
- Caldono
- El Tambo
- Guapi
- Inzá
- Morales
- Santa Rosa
- Suárez
- Totoró

Chocó (6)
- Acandí
- Atrato
- El Cantón del San Pablo
- Juradó
- Nuquí
- Río Iro

Córdoba (12)
- Ayapel
- Buenavista
- La Apartada
- Los Córdobas
- Planeta Rica
- Puerto Escondido
- Puerto Libertador
- Purísima
- San Antero
- San Bernardo del Viento
- San José de Uré
- Tierralta

Cundinamarca (3)
- El Peñón
- Nariño
- Yacopí

La Guajira (1)
- Manaure

Magdalena (5)
- Algarrobo
- Pueblo viejo
- Sabanas de San Ángel
- Sitionuevo
- Zona Bananera

Nariño (4)
- Barbacoas
- El Charco
- La Tola
- Mosquera

Norte de Santander (9)
- Abrego
- Bucarasica
- Convención
- El Tarra
- La Esperanza
- Puerto Santander
- San Calixto
- Silos
- Villa Caro

Sucre (14)
- Caimito
- Chalán
- Colosó
- Coveñas
- El Roble
- Guaranda
- La Unión
- Morroa
- Ovejas
- Sampués
- San Benito Abad
- San Marcos
- San Onofre
- Sucre

Tolima (5)
- Coello
- Flandes
- Herveo
- Rioblanco
- San Luis

Valle del Cauca (6)
- Ansermanuevo
- Dagua
- La Victoria
- Obando
- Sevilla
- Yumbo

Total (128)

◆ Riesgo medio por bajos niveles de tarjetones no marcados

Amazonas (1)
- Leticia

Antioquia (2)
- Envigado
- Medellín

Arauca (4)
- Arauca
- Cravo Norte
- Puerto Rondón
- Saravena

Archipiélago de San Andrés (2)
- Providencia
- San Andrés

Bolívar (1)
- El Guamo

Boyacá (19)
- Busbanzá
- Cerinza
- Chinavita
- Corrales
- Duitama
- Floresta
- Monguí
- Nobsa
- Paipa
- Paz de Río
- Sativasur
- Socha
- Sogamoso
- Tibasosa
- Tópaga
- Tunja
- Tuta
- Tutazá
- Úmbita

Caquetá (2)
- Florencia
- Valparaíso

Casanare (16)
- Aguazul
- Chámeza
- Hato Corozal
- La Salina
- Maní
- Monterrey
- Nunchía
- Paz de Ariporo
- Pore
- Recetor
- Sabanalarga
- San Luis de Palenque
- Tauramena
- Trinidad
- Villanueva
- Yopal

Cesar (4)
- La Paz
- Manaure
- San Diego
- Valledupar

Cundinamarca (8)
- Chaguaní
- Facatativá
- Funza
- Gutiérrez
- Medina
- Mosquera
- Ubaté
- Une

Guainía (1)
- Inírida

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

Huila (2)
- Saladoblanco
- Tarqui

La Guajira (1)
- Fonseca

Magdalena (1)
- Tenerife

Meta (16)
- Acacías
- Barranca de Upía
- Castilla la Nueva
- Cubarral
- Cumaral
- El Calvario
- El Dorado
- Fuente de Oro
- Granada
- Guamal
- Puerto López
- Restrepo
- San Carlos de Guaroa
- San Juanito
- San Martín
- Villavicencio

Nariño (5)
- Buesaco
- Gualmatán
- Linares
- Pasto
- Puerres

Putumayo (4)
- Colón
- Mocoa
- San Francisco
- Sibundoy

Quindío (3)
- Armenia
- Buenavista
- Salento

Santander (17)
- Bucaramanga
- Cabrera
- California
- Cepitá
- Chipatá
- Concepción
- Floridablanca
- Girón
- Güepsa
- La Belleza
- Málaga
- Palmar
- Páramo
- Piedecuesta
- Pinchote
- San Gil
- Socorro

Tolima (1)
- Alpujarra

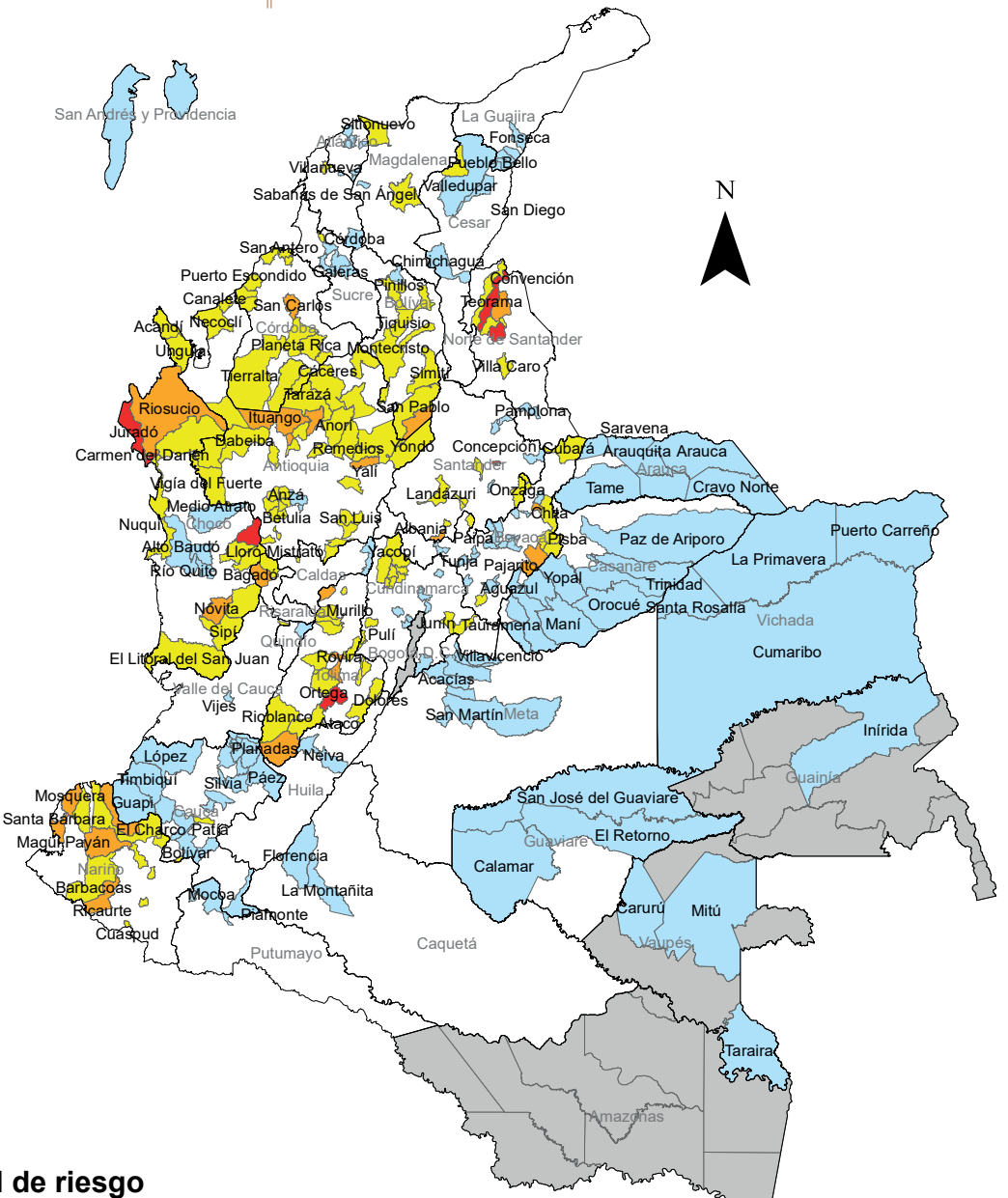
Vaupés (2)
- Carurú
- Mitú

Vichada (4)
- Cumaribo
- La Primavera
- Puerto Carreño
- Santa Rosalía

Total (119)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 13.
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Asamblea 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de tarjetones no marcados (6 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de tarjetones no marcados (22 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de tarjetones no marcados (123 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados (127 municipios)
- No aplica

Total: 278 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo extremo por altos niveles de tarjetones no marcados

Chocó (2)
- El Carmen de Atrato
- Juradó

Norte de Santander (2)
- Hacarí
- Teorama

Santander (1)
- Jordán

Tolima (1)
- Coyaima

Total (6)

Riesgo alto por altos niveles de tarjetones no marcados

Antioquia (4)
- Ituango
- Toledo
- Valdivia
- Yalí

Bolívar (1)
- Cantagallo

Boyacá (3)
- Jericó
- Labranzagrande
- Pajarito

Chocó (2)
- Nóvita
- Riosucio

Córdoba (1)
- San Carlos

Nariño (5)
- Francisco Pizarro
- Magüi Payán
- Mosquera
- Ricaurte
- Santa Bárbara

Norte de Santander (1)
- El Tarra

Risaralda (1)
- Pueblo Rico

Santander (1)
- Albania

Tolima (3)
- Herveo
- Planadas
- San Luis

Total (22)

Riesgo medio por altos niveles de tarjetones no marcados

Antioquia (33)
- Amalfi
- Angostura
- Anorí
- Anzá
- Argelia
- Armenia
- Betania
- Betulia
- Briceño
- Buriticá
- Cáceres
- Concordia
- Dabeiba
- Ebéjico
- Heliconia
- Murindó
- Mutatá
- Nariño
- Nechí
- Necoclí
- Pueblorrico
- Remedios
- San Andrés de Cuerquía
- San Francisco
- San Juan de Urabá
- San Luis
- San Roque
- Tarazá
- Titiribí
- Vegachí
- Vigía del Fuerte
- Yondó
- Zaragoza

Bolívar (8)
- Arenal
- Montecristo
- Pinillos
- San Martín de Loba
- San Pablo
- Simití
- Tiquisio
- Villanueva

Boyacá (9)
- Chita
- Chitaraque
- Covarachía
- Cubará
- La Victoria
- Macanal
- Paya
- Pisba
- Tipacoque

Caldas (1)
- Marmato

Cauca (2)
- Florencia
- La Sierra

Cesar (1)
- Pueblo Bello

Chocó (10)
- Acandí
- Bagadó
- Bahía Solano
- Carmen del Darién
- El Litoral del San Juan
- Lloró
- Nuquí
- San José del Palmar
- Sipí
- Unguía

Córdoba (12)
- Buenavista
- Canalete
- La Apartada
- Los Córdobas
- Planeta Rica
- Puerto Escondido
- Puerto Libertador
- Purísima
- San Antero
- San Bernardo del Viento
- San José de Uré
- Tierralta

Cundinamarca (12)
- Caparrapí
- El Peñón
- Gachalá
- Guataquí
- Junín
- La Palma
- La Peña
- Nariño
- Pulí
- Topaipí
- Útica
- Yacopí

Magdalena (2)
- Sabanas de San Ángel
- Sitionuevo

Nariño (8)
- Barbacoas
- Cuaspud
- Cumbitara
- El Charco
- El Peñol
- Guaitarilla
- Leiva
- Olaya Herrera

Norte de Santander (3)
- Convención
- San Calixto
- Villa Caro

Risaralda (1)
- Mistrató

Santander (6)
- Aguada
- El Guacamayo
- Galán
- Guavatá
- Landázuri
- Onzaga

Sucre (1)
- Chalán

Tolima (13)
- Anzoátegui
- Ataco
- Carmen de Apicalá
- Coello
- Dolores
- Murillo
- Ortega
- Palocabildo
- Rioblanco
- Rovira
- Santa Isabel
- Suárez
- Villarrica

Valle del Cauca (1)
- Alcalá

Total (123)

Riesgo medio por bajos niveles de tarjetones no marcados

Amazonas (1)
- Leticia

Antioquia (2)
- Envigado
- Medellín

Arauca (6)
- Arauca
- Arauquita
- Cravo Norte
- Puerto Rondón
- Saravena
- Tame

Archipiélago de San Andrés (2)
- Providencia
- San Andrés

Atlántico (6)
- Baranoa
- Campo de La Cruz
- Santo Tomás
- Suan
- Tubará
- Usiacurí

Bolívar (3)
- Córdoba
- San Cristóbal
- San Fernando

Boyacá (17)
- Berbeo
- Chiquinquirá
- Duitama
- Firavitoba
- La Uvita
- Miraflores
- Motavita
- Nobsa
- Paipa
- Samacá
- Sativasur
- Sogamoso
- Tópaga
- Tunja
- Tuta
- Tutazá
- Úmbita

Caldas (1)
- La Dorada

Caquetá (2)
- Florencia
- La Montañita

Casanare (11)
- Aguazul
- Chámeza
- Maní
- Monterrey
- Orocué
- Paz de Ariporo
- San Luis de Palenque
- Tauramena
- Trinidad
- Villanueva
- Yopal

Cauca (23)
- Argelia
- Bolívar
- Caloto
- Corinto
- Guachené
- Guapi
- Jambaló
- López
- Miranda
- Padilla
- Páez
- Patía
- Piamonte
- Piendamó
- Popayán
- Puerto Tejada
- San Sebastián
- Santander de Quilichao
- Silvia
- Timbío
- Timbiquí
- Toribío
- Villa Rica

Cesar (3)
- Chimichagua
- San Diego
- Valledupar

Chocó (4)
- Alto Baudó
- El Cantón del San Pablo
- Medio Atrato
- Río Quito

Cundinamarca (7)
- Facatativá
- Funza
- Gutiérrez
- Mosquera
- Sopó
- Ubaté
- Zipaquirá

Guainía (1)
- Inírida

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

Huila (1)
- Neiva

La Guajira (5)
- El Molino
- Fonseca
- La Jagua del Pilar
- Urumita
- Villanueva

Magdalena (1)
- Concordia

Meta (7)
- Acacías
- Castilla la Nueva
- Cumaral
- Granada
- Restrepo
- San Martín
- Villavicencio

Norte de Santander (1)
- Pamplona

Putumayo (2)
- Mocoa
- Sibundoy

Quindío (1)
- Salento

Santander (5)
- Bucaramanga
- Charta
- Concepción
- Palmar
- Páramo

Sucre (4)
- Corozal
- Galeras
- Los Palmitos
- San Luis de Sincé

Valle del Cauca (1)
- Vijes

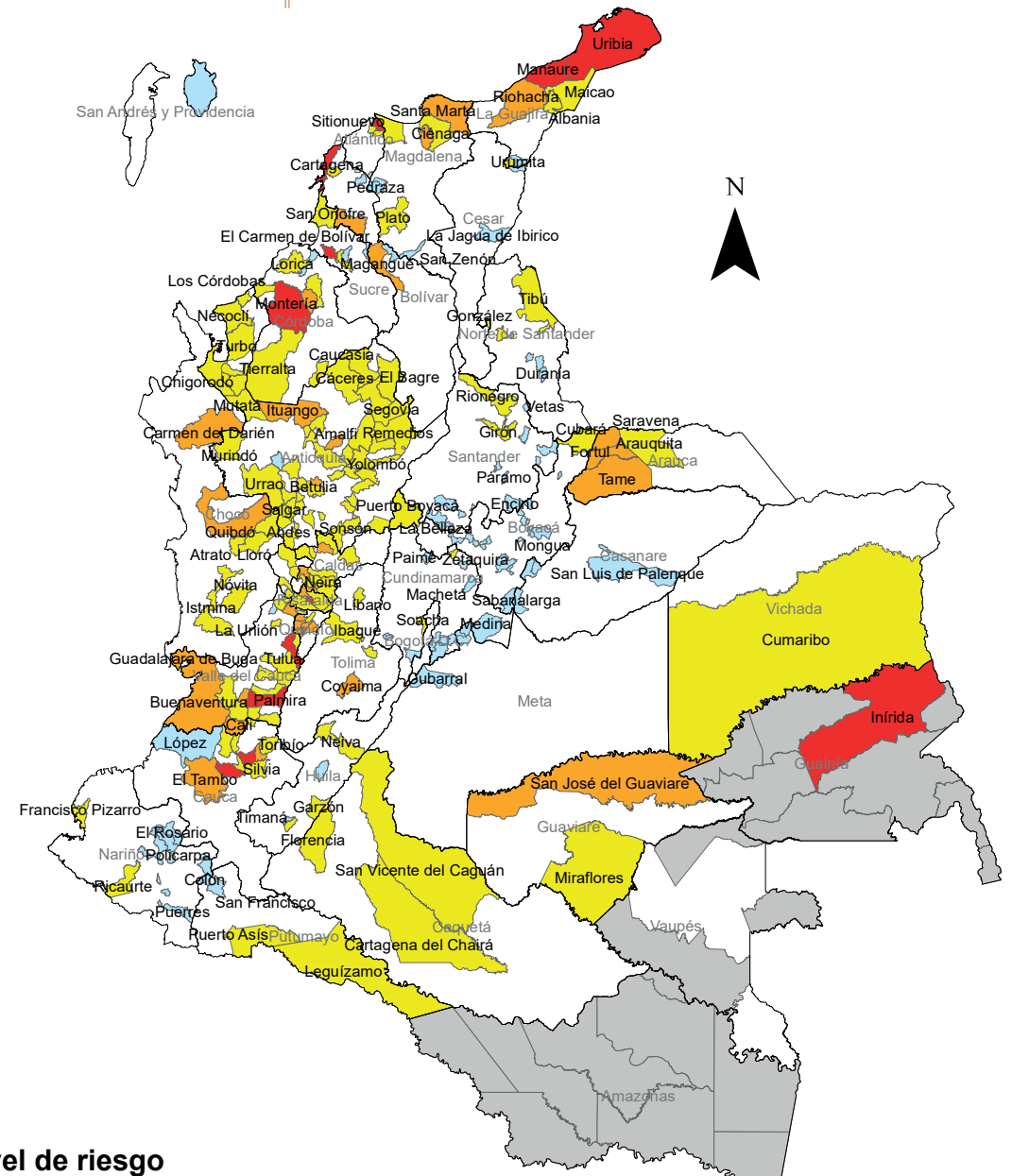
Vaupés (3)
- Carurú
- Mitú
- Taraira

Vichada (4)
- Cumaribo
- La Primavera
- Puerto Carreño
- Santa Rosalía

Total (127)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 14.
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Alcaldía 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de tarjetones no marcados (13 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de tarjetones no marcados (31 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de tarjetones no marcados (125 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados (85 municipios)
- No aplica

Total: 254 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo extremo por altos niveles de tarjetones no marcados

Atlántico (2)
- Barranquilla
- Soledad

Bolívar (1)
- Cartagena

Cauca (2)
- Cajibío
- Caldono

Córdoba (1)
- Montería

Guainía (1)
- Inírida

La Guajira (2)
- Manaure
- Uribia

Risaralda (1)
- Dosquebradas

Sucre (1)
- Sincelejo

Valle del Cauca (2)
- Palmira
- Sevilla

Total (13)

Riesgo alto por altos niveles de tarjetones no marcados

Antioquia (3)
- Angostura
- Bello
- Ituango

Arauca (3)
- Fortul
- Saravena
- Tame

Bolívar (2)
- El Carmen de Bolívar
- Magangué

Caldas (3)
- Anserma
- Chinchiná
- Pácora

Cauca (2)
- El Tambo
- Jambaló

Chocó (2)
- Carmen del Darién
- Quibdó

Córdoba (1)
- San Carlos

Guaviare (1)
- San José del Guaviare

La Guajira (1)
- Riohacha

Magdalena (2)
- Santa Marta
- Zona Bananera

Quindío (5)
- Armenia
- Calarcá
- La Tebaida
- Montenegro
- Quimbaya

Risaralda (1)
- Marsella

Tolima (1)
- Coyaima

Valle del Cauca (4)
- Buenaventura
- Cartago
- Jamundí
- Yumbo

Total (31)

Riesgo medio por altos niveles de tarjetones no marcados

Amazonas (1)
- Leticia

Antioquia (43)
- Amalfi
- Andes
- Armenia
- Barbosa
- Betulia
- Briceño
- Cáceres
- Carepa
- Caucasia
- Chigorodó
- Ciudad Bolívar
- Cocorná
- Concordia
- Ebéjico
- El Bagre
- Fredonia
- Gómez Plata
- Granada
- Itagüí
- Medellín
- Montebello
- Murindó
- Mutatá
- Necoclí
- Pueblorrico
- Remedios
- Salgar
- San Andrés de Cuerquía
- San Juan de Urabá
- San Rafael
- San Roque
- Santa Rosa de Osos
- Santafé de Antioquia
- Santo Domingo
- Segovia
- Sonsón
- Titiribí
- Toledo
- Turbo
- Urrao
- Vegachí
- Yolombó
- Zaragoza

Arauca (1)
- Arauquita

Atlántico (2)
- Galapa
- Malambo

Bolívar (1)
- Turbaco

Boyacá (2)
- Cubará
- Puerto Boyacá

Caldas (9)
- Aguadas
- Manizales
- Neira
- Palestina
- Pensilvania
- Riosucio
- Risaralda
- Supía
- Villamaría

Caquetá (3)
- Cartagena del Chairá
- Florencia
- San Vicente del Caguán

Cauca (6)
- Buenos Aires
- Piendamó
- Puerto Tejada
- Silvia
- Suárez
- Toribío

Cesar (1)
- González

Chocó (5)
- Atrato
- El Carmen de Atrato
- Istmina
- Lloró
- Nóvita

Córdoba (5)
- Ciénaga de Oro
- Lorica
- Los Córdobas
- San José de Uré
- Tierralta

Cundinamarca (2)
- Soacha
- Susa

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (3)
- Garzón
- Neiva
- Timaná

La Guajira (3)
- Albania
- La Jagua del Pilar
- Maicao

Magdalena (3)
- Ciénaga
- Plato
- Sitionuevo

Nariño (2)
- Francisco Pizarro
- Ricaurte

Norte de Santander (2)
- La Playa
- Tibú

Putumayo (2)
- Leguízamo
- Puerto Asís

Quindío (1)
- Circasia

Risaralda (7)
- Balboa
- Belén de Umbría
- La Virginia
- Mistrató
- Pereira
- Santa Rosa de Cabal
- Santuario

Santander (3)
- Floridablanca
- Girón
- Rionegro

Sucre (2)
- Corozal
- San Onofre

Tolima (3)
- Espinal
- Ibagué
- Líbano

Valle del Cauca (11)
- Alcalá
- Ansermanuevo
- Caicedonia
- Cali
- Candelaria
- Dagua
- El Cerrito
- Florida
- Guadalajara de Buga
- La Unión
- Tuluá

Vichada (1)
- Cumaribo

Total (125)

Riesgo medio por bajos niveles de tarjetones no marcados

Antioquia (1)
- Abriaquí

Archipiélago de San Andrés (1)
- Providencia

Atlántico (1)
- Suan

Bolívar (3)
- Arroyohondo
- San Cristóbal
- Talaigua Nuevo

Boyacá (19)
- Berbeo
- Busbanzá
- Cerinza
- Chiquinquirá
- Cucaita
- Floresta
- Iza
- Mongua
- Monguí
- Motavita
- Panqueba
- Rondón
- Sáchica
- San Luis de Gaceno
- Sora
- Sutamarchán
- Tópaga
- Tutazá
- Zetaquira

Casanare (4)
- Chámeza
- Recetor
- Sabanalarga
- San Luis de Palenque

Cauca (1)
- López

Cesar (2)
- La Jagua de Ibirico
- Manaure

Córdoba (2)
- Cotorra
- Momil

Cundinamarca (10)
- Agua de Dios
- Fosca
- Gutiérrez
- Lenguazaque
- Machetá
- Medina
- Paime
- Quetame
- San Bernardo
- Une

Huila (2)
- Elías
- Yaguará

La Guajira (1)
- Urumita

Magdalena (3)
- Concordia
- Pedraza
- San Zenón

Meta (3)
- Cubarral
- El Calvario
- San Juanito

Nariño (11)
- Cumbitara
- El Peñol
- El Rosario
- El Tablón de Gómez
- Gualmatán
- Imués
- La Llanada
- Policarpa
- Providencia
- Puerres
- San Bernardo

Norte de Santander (3)
- Durania
- Lourdes
- Santiago

Putumayo (2)
- Colón
- San Francisco

Santander (13)
- Cabrera
- Concepción
- El Peñón
- Encino
- Florián
- Guavatá
- Güepsa
- La Belleza
- Palmar
- Páramo
- San José de Miranda
- Santa Bárbara
- Vetas

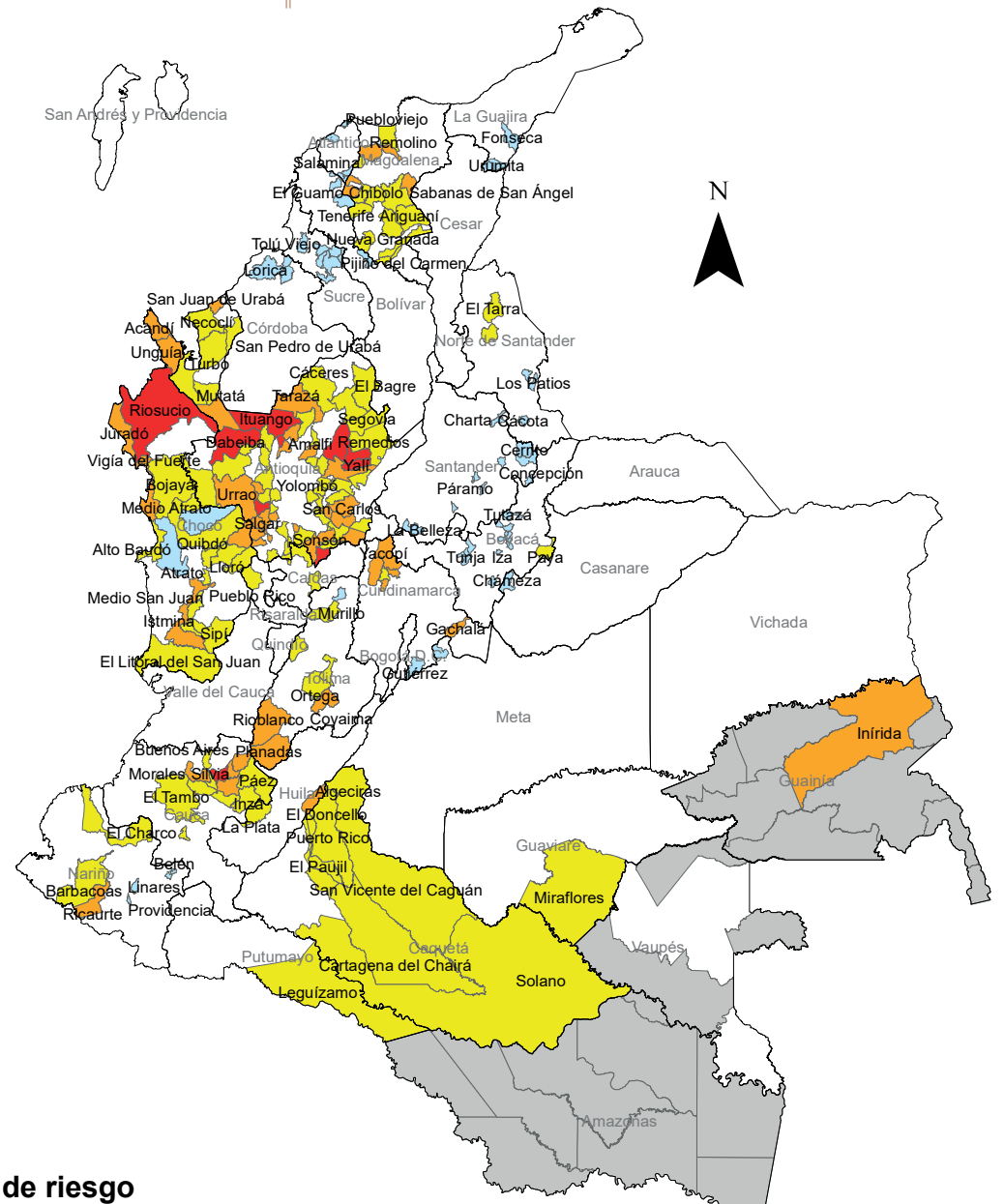
Sucre (2)
- Buenavista
- San Juan de Betulia

Valle del Cauca (1)
- Argelia

Total (85)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 15.
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Concejo 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de tarjetones no marcados (10 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de tarjetones no marcados (46 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de tarjetones no marcados (94 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados (61 municipios)
- No aplica

Total: 211 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

◆ Riesgo extremo por altos niveles de tarjetones no marcados

Antioquia (8)
- Amalfi
- Betulia
- Dabeiba
- Ituango
- Nariño
- Toledo
- Vegachí
- Yalí

Cauca (1)
- Caldono

Chocó (1)
- Riosucio

Total (10)

◆ Riesgo alto por altos niveles de tarjetones no marcados

Antioquia (20)
- Angostura
- Betania
- Briceño
- Caicedo
- Ciudad Bolívar
- Concordia
- Granada
- Montebello
- Mutatá
- Pueblorrico
- Salgar
- San Andrés de Cuerquía
- San Carlos
- San Juan de Urabá
- San Luis
- Sonsón
- Tarazá
- Titiribí
- Urrao
- Yolombó

Cauca (4)
- Jambaló
- Morales
- Silvia
- Toribío

Chocó (6)
- Acandí
- Bahía Solano
- El Carmen de Atrato
- Istmina
- Juradó
- Unguía

Cundinamarca (5)
- Caparrapí
- Gachalá
- La Peña
- Topaipí
- Yacopí

Guainía (1)
- Inírida

Huila (1)
- Algeciras

Magdalena (5)
- Algarrobo
- Cerro San Antonio
- El Retén
- Pedraza
- Remolino

Nariño (1)
- Ricaurte

Tolima (3)
- Coyaima
- Planadas
- Rioblanco

Total (46)

◆ Riesgo medio por altos niveles de tarjetones no marcados

Antioquia (40)
- Abejorral
- Anzá
- Argelia
- Armenia
- Buriticá
- Cáceres
- Campamento
- Caramanta
- Carolina
- Chigorodó
- Cocorná
- Concepción
- Ebéjico
- El Bagre
- El Santuario
- Fredonia
- Frontino
- Gómez Plata
- Jardín
- La Pintada
- Maceo
- Necoclí
- Peñol
- Peque
- Puerto Triunfo
- Remedios
- San Francisco
- San Pedro de Urabá
- San Rafael
- San Roque
- San Vicente
- Santafé de Antioquia
- Santo Domingo
- Segovia
- Turbo
- Uramita
- Valdivia
- Valparaíso
- Vigía del Fuerte
- Zaragoza

Boyacá (1)
- Paya

Caldas (3)
- Aguadas
- Marmato
- Marulanda

Caquetá (6)
- Cartagena del Chairá
- El Doncello
- El Paujil
- Puerto Rico
- San Vicente del Caguán
- Solano

Cauca (9)
- Buenos Aires
- Cajibío
- El Tambo
- Inzá
- Páez
- Piendamó
- Rosas
- Sucre
- Totoró

Chocó (10)
- Atrato
- Bagadó
- Bojayá
- El Litoral del San Juan
- Lloró
- Medio San Juan
- Nuquí
- Quibdó
- Sipí
- Unión Panamericana

Cundinamarca (1)
- La Palma

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (1)
- La Plata

Magdalena (11)
- Ariguaní
- Chibolo
- Nueva Granada
- Pijiño del Carmen
- Pueblo viejo
- Sabanas de San Ángel
- Salamina
- San Zenón
- Santa Bárbara de Pinto
- Tenerife
- Zapayán

Nariño (2)
- Barbacoas
- El Charco

Norte de Santander (2)
- El Tarra
- Hacarí

Putumayo (1)
- Leguízamo

Risaralda (1)
- Pueblo Rico

Tolima (5)
- Cajamarca
- Líbano
- Murillo
- Ortega
- San Luis

Total (94)

◆ Riesgo medio por bajos niveles de tarjetones no marcados

Atlántico (5)
- Campo de La Cruz
- Juan de Acosta
- Puerto Colombia
- Santa Lucía
- Suan

Bolívar (4)
- Arroyohondo
- El Guamo
- San Cristóbal
- Talaigua Nuevo

Boyacá (15)
- Betéitiva
- Busbanzá
- Cerinza
- Cómbita
- Corrales
- Iza
- Monguí
- Motavita
- Nobsa
- San Eduardo
- Sativasur
- Sora
- Tópaga
- Tunja
- Tutazá

Casanare (1)
- Chámeza

Chocó (2)
- Alto Baudó
- Medio Atrato

Córdoba (3)
- Chimá
- Lorica
- Momil

Cundinamarca (1)
- Gutiérrez

La Guajira (3)
- Fonseca
- La Jagua del Pilar
- Urumita

Meta (1)
- El Calvario

Nariño (4)
- Belén
- Linares
- Providencia
- San Pedro de Cartago

Norte de Santander (3)
- Cácota
- Los Patios
- San Cayetano

Santander (11)
- Aguada
- Cabrera
- California
- Cepitá
- Cerrito
- Charta
- Concepción
- La Belleza
- Macaravita
- Palmar
- Páramo

Sucre (7)
- Buenavista
- El Roble
- Los Palmitos
- San Juan de Betulia
- San Luis de Sincé
- San Pedro
- Tolú Viejo

Tolima (1)
- Falan

Total (61)

Limitaciones a la competencia: el dominio electoral como factor de riesgo, elecciones locales 2007, 2011 y 2015

Autor:
JUAN FEDERICO PINO URIBE
Pontificia Universidad Javeriana

El científico social Joseph Schumpeter (1994) planteó que la democracia puede ser entendida como "aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir [quién va ejercer el gobierno del Estado] por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo" (p.358). A pesar de las múltiples críticas que ha recibido este concepto, por centrarse en una dimensión exclusivamente electoral de dicho régimen político (Karl, 1986), los teóricos y estudiosos de la democracia coinciden en que la competencia efectiva por el poder político constituye una dimensión fundamental para distinguir un gobierno democrático de uno autoritario (Munck y Verkuilen, 2002; Przeworski, 1991; Dahl, 1989). De igual forma, unas elecciones más competitivas están asociadas con una calidad más alta de la democracia (Diamond y Morlino, 2004) y una mayor capacidad de los ciudadanos para utilizar su voto como un instrumento útil de rendición de cuentas (Przeworski, 1999)[1].

El análisis de la competencia adquiere mayor relevancia en países como Colombia, donde el Estado ha tenido una presencia heterogénea en el territorio y una capacidad limitada para garantizar, tanto en el ámbito subnacional como en el nacional, que todas las fuerzas políticas tengan las mismas garantías para competir en condiciones de igualdad. Aunque el aumento de la competencia y la pluralidad política fueron dos de los objetivos principales de las reformas de la descentralización política y la profundización democrática de la Constitución de 1991, los siguientes factores han obstaculizado sistemáticamente este proceso: i) la resiliencia y poderío de políticos regionales de los partidos tradicionales

[1] La variación de una democracia más o menos competitiva ha sido estudiada por numerosos académicos que han investigado distintas variables que condicionan el desarrollo de la competencia, como los legados pre-democráticos (Heller, 2000; Snyder, 1999; Fox, 1994), los factores económicos (Sidel, 2014; Gervasoni, 2010; Gibson, 2012; Gervasoni, 2010; Durazo, 2010; Wayne, 1999; Fox, 1994) y los factores políticos multinivel (Giraudy, 2015).

que utilizan enlaces nacionales localizados[2] para defender sus hegemonías locales (Pino Uribe, 2018); ii) la debilidad crónica de los movimientos alternativos para consolidarse y competir contra las maquinarias regionales (García, 2000); iii) la presencia del narcotráfico y de distintos actores armados ilegales que han visto las elecciones como una clara oportunidad para influir en el nivel local, regional y nacional (Trejos y Cantillo, 2018; Pino Uribe, 2017; Norza y Espino, 2011).

A pesar de estas dificultades, en el proceso democrático de algunas unidades subnacionales como Pasto, Cundinamarca, Santa Marta o Bogotá, se han estructurado terceras fuerzas alternativas capaces de acceder y mantenerse en el poder local, aumentado la competencia política y permitiendo el surgimiento "de una tendencia ideológica distinta a la de las [regiones] del resto del país" (Cepeda, 2019, p.85). Estas aperturas locales y regionales se han enfrentado a una fuerte oposición de parte de las casas políticas que habían sido hegemónicas en el territorio; también, en algunos casos, al ataque sistemático de grupos armados que han optado por utilizar la violencia para reducir la competencia política y eliminar el desafío que representa la emergencia de estos movimientos y nuevos liderazgos sociales (Pino Uribe y Cely, 2018; García, 2010).

Estas constantes amenazas a la competencia electoral y su incidencia en el debilitamiento de la democracia subnacional llevaron a que la Misión de Observación Electoral (MOE) haya incluido el comportamiento de la *competencia política* como una variable de análisis en sus mapas de riesgo electoral. Aunque no existe un consenso académico sobre un solo indicador que capture completamente la competencia, la MOE ha utilizado desde el año 2007 la variable de *dominio electoral* para hacer seguimiento al riesgo de que existan limitaciones a las garantías de competencia democrática en elecciones nacionales y subnacionales.

En el presente capítulo se expone, en primer lugar, la metodología de medición del riesgo. Posteriormente se presentan los municipios con riesgo medio, alto o extremo de limitaciones a la competencia electoral en gobernaciones, asambleas, concejos y alcaldías para las elecciones del año 2019. Así, se identifican los departamentos con un mayor número de municipios en riesgo. En la tercera sección, se presentan los municipios donde hay coincidencias en altos niveles de riesgo tanto en la elección uninominal (Gobernación/Alcaldía) como en la votación de la respectiva corporación pública (Asamblea/Concejo) en el nivel departamental y municipal. Finalmente, se exponen las conclusiones derivadas del análisis sobre el riesgo de dominio electoral para las elecciones del año 2019.

[2] Los enlaces nacionales localizados se conceptualizan como los canales formales o informales que permiten un intercambio de recursos e influencia desde el nivel nacional a cambio del apoyo político local. Estos enlaces pueden ser de tipo partidista, pero no necesariamente se limitan a estas organizaciones. A pesar de sus distintos tipos, la característica básica que los define es la capacidad de intermediación e intercambio de recursos e influencia nacional a cambio de apoyo político local.

1. La medición del riesgo por dominio electoral en elecciones locales 2019

El dominio electoral se construye calculando qué porcentaje obtiene el candidato/partido más votado en cada municipio sobre el total de votos válidos[3]. Por consiguiente, el aumento del indicador de dominio electoral refleja una menor competencia electoral en el municipio; de otro lado, su disminución refleja un aumento de la competitividad electoral, en la medida en que el partido ganador tiene un menor porcentaje de los votos totales, lo cual indica una mayor competencia electoral en el municipio. Para establecer el nivel de riesgo producto de esta variable, para las elecciones subnacionales de 2019, se compara el comportamiento del dominio en cada municipio con la media nacional para establecer niveles de concentración de votos que se pueden considerar riesgo por dominio electoral. El cálculo se realiza con los resultados de concejos, alcaldías, gobernaciones y asambleas de los periodos 2007, 2011 y 2015.

La tabla 1 muestra la forma en que se establecieron los niveles de riesgo por dominio electoral en cada una de estas elecciones, según el número de desviaciones estándar del municipio respecto al promedio nacional. Cuando la concentración de votos del candidato/partido ganador se aleja más de una desviación estándar de la media nacional indica un comportamiento atípico, es decir, niveles demasiado elevados de concentración de votos, lo que es indicativo de posibles limitaciones a la competencia electoral.

Tabla 1. *Cálculo niveles de riesgo por dominancia electoral para elecciones locales y regionales.*

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: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) procesados por la Misión de Observación Electoral (MOE).

[3] Para elecciones uninominales (Gobernación y Alcaldía) se toma la votación del candidato, para elecciones plurinominales (Asamblea y Concejo) se toma la votación de la lista del partido.

Una vez identificados los distintos niveles de riesgo, para cada una de las elecciones en el respectivo año, el riesgo para el 2019 se establece de acuerdo al comportamiento histórico de la variable en cada uno de los municipios. Esta estimación se realiza por medio de la ponderación de los distintos resultados de riesgo electoral para 2007, 2011 y 2015 de la siguiente forma: el nivel de riesgo para las elecciones de 2007 equivale al 10% del indicador; el de las elecciones de 2011, al 30%; y el de las elecciones de 2015, al 60%. El indicador de dominio electoral que se establece para el 2019 tiene en cuenta si esta problemática es crónica o coyuntural, lo que permite señalar los municipios donde se pueden presentar este riesgo en las elecciones locales y regionales. En la tabla 2 se exponen los resultados de dicha clasificación señalando el número de municipios en riesgo y el porcentaje que representan frente al total nacional[4].

Tabla 2. *Evolución del riesgo electoral para elecciones locales y regionales 2007-2019.*

Elecciones		Gobernación	Asamblea	Alcaldía	Concejo
2007	No. de municipios en riesgo	180	177	145	178
	% a nivel nacional	16.35%	16.08%	13.17%	16.17%
2011	No. de municipios en riesgo	192	166	169	169
	% a nivel nacional	17.44%	15.08%	15.35%	15.35%
2015	No. de municipios en riesgo	188	170	155	153
	% a nivel nacional	17.08%	15.44%	14.08%	13.90%
2019	No. de municipios en riesgo	238	208	178	171
	% a nivel nacional	21.62%	18.89%	16.17%	15.53%

Fuente: Elaboración propia con datos de RNEC procesados por la MOE.

Los niveles de riesgo han tendido a ser más altos en las elecciones de gobernador; además, el nivel de riesgo por dominio electoral se ha mantenido presente entre el 15% y 21% del total de los municipios del país. Por este motivo, es pertinente identificar y analizar los patrones territoriales de los riesgos por dominio electoral para las elecciones subnacionales de 2019 en todos los departamentos del país.

2. Municipios en riesgo por nivel atípico de dominio electoral para el año 2019

2.1. Riesgo por nivel de dominio electoral para gobernaciones y asambleas 2019

En la tabla 3 se presentan los resultados de la clasificación de riesgo de dominio electo-

[4] Se calcula frente a los 1101 municipios que eligen alcaldes y concejos en el país. Otras entidades territoriales como la isla de San Andrés, o los corregimientos departamentales de Guainía, Vaupés y Amazonas, solo eligen autoridades departamentales.

ral para elecciones a gobernación del año 2019. Se utilizaron las tres categorías de riesgo que muestran el número absoluto de municipios en los distintos niveles de riesgo para cada uno de los departamentos del país y se emplearon dos porcentajes para analizar dos dimensiones diferentes de este fenómeno. El porcentaje de riesgo nacional identifica la participación porcentual de municipios en riesgo que tiene cada uno de los departamentos respecto al total de riesgo nacional. El porcentaje de riesgo departamental, por su parte, identifica los municipios que están en riesgo frente al total de municipios del departamento, para ver cuáles tienen un mayor porcentaje de riesgo intradepartamental. Estos indicadores permiten la comparación entre departamentos, y al interior de los mismos, para observar niveles de afectación en los niveles atípicos de competencia electoral. En las elecciones para Asamblea, Alcaldía y Concejo se utilizó una estrategia similar para presentar y analizar los resultados (tablas 4, 5 y 6).

Tabla 3. *Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a gobernaciones, 2019.*

Corporación	Gobernación					
Departamento	**Medio**	**Alto**	**Extremo**	**Total municipios en riesgo**	**Porcentaje de riesgo nacional**	**Porcentaje de riesgo departamental**
Amazonas	0	0	0	**0**	0%	0%
Antioquia	32	1	0	**33**	13.87%	26.40%
Arauca	0	0	0	**0**	0%	0%
Archipiélago de San Andrés	0	0	0	**0**	0%	0%
Atlántico	2	0	0	**2**	0.84%	8.70%
Bolívar	12	0	0	**12**	5.04%	26.09%
Boyacá	18	0	0	**18**	7.56%	14.63%
Caldas	4	0	0	**4**	1.68%	14.81%
Caquetá	0	0	0	**0**	0%	0%
Casanare	2	0	0	**2**	0.84%	10.53%
Cauca	3	0	0	**3**	1.26%	7.14%
Cesar	8	1	0	**9**	3.78%	36%
Choco	0	0	0	**0**	0.00%	0%
Cundinamarca	53	4	1	**58**	24.37%	50%
Córdoba	9	0	0	**9**	3.78%	30%
Guainía	0	0	0	**0**	0.00	0%
Guaviare	0	0	0	**0**	0.00	0%
Huila	1	0	0	**1**	0.42%	2.70%
La Guajira	9	1	0	**10**	4.20%	66.67%
Magdalena	10	0	0	**10**	4.20%	33.33%
Meta	1	0	0	**1**	0.42%	3.45%
Nariño	15	3	0	**18**	7.56%	28.13%
Norte de Santander	13	3	0	**16**	6.72%	40%

Putumayo	1	0	0	**1**	0.42%	7.69%
Quindío	0	0	0	**0**	0%	0%
Risaralda	0	0	0	**0**	0%	0%
Santander	10	1	0	**11**	4.62%	12.64%
Sucre	3	0	0	**3**	1.26%	11.54%
Tolima	10	0	0	**10**	4.20%	21.3%
Valle del Cauca	5	0	0	**5**	2.10%	11.9%
Vaupés	2	0	0	**2**	0.84%	33.3%
Vichada	0	0	0	**0**	0%	0%
Total	**223**	**14**	**1**	**238**	**100%**	**21. 2%**[4]

Fuente: Elaboración propia con datos de RNEC procesados por la MOE.

Para las elecciones a Gobernación en 2019 se identificaron 238 municipios en riesgo, que corresponden al 21.2% del total del país. La mayoría de estos (223) se ubican en un nivel de riesgo medio, 14 en riesgo alto y un municipio en riesgo extremo. Este primer resultado indica que el 78.8% de los municipios del país tienen niveles normales de competencia electoral, aunque no deja de ser significativa la proporción de municipios donde un solo candidato suele obtener la mayoría de la votación y sus contrincantes políticos ocupan una posición marginal en el juego democrático.

En cuanto al *porcentaje de riesgo nacional*, la mayoría de estos municipios se concentran en Cundinamarca (24.37%), Antioquia (13.87%), Nariño y Boyacá (7.56%), Santander (4.6%) y Tolima (4.20%), a diferencia de otros riesgos electorales, como la atipicidad en tarjetones no marcados y votos nulos, que se ubican en la región Caribe, la Orinoquía y el Pacífico (Ortega, et al., 2015). La mayoría de los municipios que están en riesgo por dominio electoral para Gobernación se encuentran en departamentos con una fuerte presencia estatal, donde la violencia producto de actores armados ilegales es más reducida; adicionalmente, no corresponden, en el común de los casos, a los departamentos con menor presencia estatal o priorizados por el Estado nacional como áreas de consolidación territorial (Vera, et al., 2019).

Respecto al *porcentaje de riesgo departamental* La Guajira tiene el 66.67% de sus municipios en riesgo por dominio electoral. Este hecho concuerda con los frecuentes escándalos de corrupción y la concentración del poder que han protagonizado las élites políticas en el departamento. Trejos y Luquetta (2014) mencionan que "la ausencia o débil presencia del Estado colombiano en sus periferias, en este caso en el departamento de La Guajira fronterizo con Venezuela, ha posibilitado que a través de la historia agentes no estatales construyan poderes paralelos basados en la fuerza y el uso de la violencia" (p. 125). Dicha situación, que se ha presentado con inusual

[5] Este último porcentaje muestra qué porcentaje del total municipios colombianos está en riesgo por posibles limitaciones a la competencia.

frecuencia, puede volverse a dar en las elecciones de 2019, donde algún candidato apoyado por poderes paralelos pueda competir con sus antagonistas políticos desde una situación de privilegio.

Se identifica a Cundinamarca con más del 50% de sus municipios en riesgo, César con 36%, Vaupés con el 33.3%, Magdalena con el 33%, Córdoba con el 30% y Tolima con el 21.3%. La mayoría de estos departamentos se caracterizan por la presencia de casas políticas (viejas o nuevas) que han podido establecer redes políticas en la mayoría de los municipios, lo que puede reflejarse en los patrones de votación menos competitivos que en otros departamentos, con candidatos que obtienen más del 50% de la votación (Gutiérrez, 2007)

Tabla 4. *Municipios en riesgos por dominio electoral en las elecciones a asambleas 2019.*

Corporación	Asamblea					
Departamento	Medio	Alto	Extremo	Total de municipios en riesgo	Porcentaje de riesgo nacional	Porcentaje de riesgo departamental
Amazonas	2	1	1	4	1.92%	36.36%
Antioquia	19	4	0	23	11.06%	18.40%
Arauca	0	1	0	1	0.48%	14.29%
Archipiélago de San Andrés	0	0	0	0	0%	0%
Atlántico	1	0	0	1	0.48%	4.35%
Bolívar	6	0	0	6	2.88%	13.04%
Boyacá	31	7	0	38	18.27%	30.89%
Caldas	7	1	0	8	3.85%	29.63%
Caquetá	1	0	0	1	0.48%	6.25%
Casanare	4	1	1	6	2.88%	31.58%
Cauca	5	0	0	5	2.40%	11.90%
Cesar	2	0	1	3	1.44%	12.00%
Choco	4	0	0	4	1.92%	13.33%
Cundinamarca	17	2	0	19	9.13%	16.38%
Córdoba	11	3	0	14	6.73%	46.67%
Guainía	3	0	0	3	1.44%	33.33%
Guaviare	2	0	0	2	0.96%	50.00%
Huila	5	0	0	5	2.40%	13.51%
La Guajira	1	0	0	1	0.48%	6.67%
Magdalena	2	0	0	2	0.96%	6.67%
Meta	0	0	0	0	0%	0%
Nariño	9	1	0	10	4.81%	15.63%
Norte de Santander	7	0	0	7	3.37%	17.50%

Putumayo	1	0	0	**1**	0.48%	7.69%
Quindío	1	0	0	**1**	0.48%	8.33%
Risaralda	4	0	0	**4**	1.92%	28.57%
Santander	18	1	0	**19**	9.13%	21.84%
Sucre	1	1	0	**2**	0.96%	7.69%
Tolima	8	3	0	**11**	5.29%	23.40%
Valle del Cauca	4	2	0	**6**	2.88%	14.29%
Vaupés	1	0	0	**1**	0.48%	16.67%
Vichada	0	0	0	**0**	0%	0%
Total	**177**	**28**	**3**	**208**	**100%**	**18.55%**[1]

Fuente: Elaboración propia con datos de RNEC procesados por la MOE.

Se identificaron 208 municipios en riesgo por dominio electoral en votaciones de asambleas departamentales. De ellos, 177 están en riesgo medio, 28 en alto y tres en extremo para elecciones a asamblea; esto indica que el 18.55% de los municipios del país tienen comportamientos atípicos en los niveles de competencia política en las asambleas. Aunque el número municipios en riesgo es más reducido que en las elecciones a Gobernación, también se observa que el número de municipios en riesgo alto y extremo es mayor, lo que demuestra que la problemática en asambleas puede ser más grave en estos municipios en particular.

El comportamiento del porcentaje de riesgo nacional permite observar que el riesgo por limitaciones a la competencia se concentra en Boyacá (18.27%), Antioquia (11.06%) y Cundinamarca (9.13%); en los dos últimos casos muestra una coincidencia territorial del riesgo para las dos elecciones del nivel departamental. El departamento que concentra un mayor número de municipios en riesgo es Boyacá con 30.89%, seguido por Antioquia con el 11.06%, Cundinamarca con 9.13% y Santander con el 9.13%. Las cifras reflejan que las elecciones a Asamblea son más competitivas que las gobernaciones, pues las anomalías no se concentran en pocos departamentos al mismo nivel.

La diferencia en este comportamiento puede deberse a los distintos tipos de competencia política para cargos uninominales y plurinominales; "es decir, un sistema altamente fragmentado, con menores niveles, como es esperable, en las elecciones uninominales y mayores en aquellas para cuerpos colegiados, caracterizadas por las altas magnitudes distritales" (Milanese, et al. 2016) . Por su parte los municipios donde se presentan anomalías en la competencia pueden estar asociados a la presencia de estructuras partidarias. Como lo plantea Abadía (2016), "la presencia de vínculos

[6] Este último porcentaje muestra qué porcentaje del total municipios colombianos está en riesgo por posibles limitaciones a la competencia.

políticos en la población de algunos departamentos (…) con los partidos o facciones asociadas al bipartidismo tradicional Colombia sigue estando vigente y constituyen un factor reductor de los niveles de fragmentación del sistema" (p. 25) y de la competencia política.

Respecto al porcentaje de riesgo departamental, el primer lugar de municipios con riesgos por anomalías de la competencia política lo tiene Guaviare (50%), seguido por Amazonas (36.36%), Casanare (31.58%) y Boyacá (30.89%). En el caso de los primeros tres departamentos, se puede argumentar que su baja densidad poblacional y su carácter rural condicionan un menor nivel de competencia política (Gómez y Rodríguez, 2007), mientras que Boyacá ha sido uno de los departamentos donde las estructuras políticas del Partido Conservador han mostrado mayor resiliencia frente al proceso de atomización y fragmentación del sistema de partidos colombianos, lo que puede estar relacionado con que el 30.89% tenga bajos niveles de competencia política (Wills y Hoyos, 2015).

2.2. Riesgo por nivel de dominio electoral para alcaldías y concejos 2019

Se identifican 161 municipios en riesgo por dominio electoral, por lo que el 16.17% del país experimenta algún tipo de atipicidad en la competencia electoral para las elecciones a alcaldías. A diferencia de las gobernaciones y asambleas, no se identificaron municipios en riesgo extremo, solo en riesgo medio (161) y alto (17). Estos resultados evidencian que la mayoría de municipios en estas elecciones son competitivos, sin embargo, se ve una coincidencia en los departamentos que concentran los municipios frente al anterior apartado.

Tabla 5. *Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a Alcaldía, 2019.*

Corporación	Alcaldías				
Departamento	Medio	Alto	Total de municipios en riesgo	Porcentaje de riesgo nacional	Porcentaje de riesgo departamental
Amazonas	0	0	**0**	0	0%
Antioquia	24	1	**25**	14.04%	20%
Arauca	1	0	**1**	0.56%	14.29%
Archipiélago de San Andrés	0	0	**0**	0%	0%
Atlántico	2	0	**2**	1.12%	8.69%
Bolívar	3	1	**4**	2.25%	8.69%
Boyacá	22	4	**26**	14.61%	21.14%
Caldas	5	0	**5**	2.81%	18.52%
Caquetá	2	0	**2**	1.12%	12.5%
Casanare	2	2	**4**	2.25%	21.05%
Cauca	8	0	**8**	4.49%	19.05%

Cesar	1	1	**2**	1.12%	8%
Choco	3	0	**3**	1.69%	10%
Cundinamarca	20	4	**24**	13.48%	20.69%
Córdoba	3	0	**3**	1.69%	10%
Guainía	0	0	**0**	0	0%
Guaviare	0	0	**0**	0%	0%
Huila	3	0	**3**	1.69%	8.10%
La Guajira	2	1	**3**	1.69%	20%
Magdalena	2	0	**2**	1.12%	6.66%
Meta	4	0	**4**	2.25%	13.79%
Nariño	14	1	**15**	8.43%	23.44%
Norte de Santander	2	2	**4**	2.25%	10%
Putumayo	1	0	**1**	0.56%	7.692%
Quindío	1	0	**1**	0.56%	8.33%
Risaralda	3	0	**3**	1.69%	21.43%
Santander	21	0	**21**	11.80%	24.14%
Sucre	6	0	**6**	3.37%	23.08%
Tolima	3	0	**3**	1.69%	6.38%
Valle del Cauca	3	0	**3**	1.69%	7.14%
Vaupés	0	0	**0**	0%	0%
Vichada	0	0	**0**	0%	0%
Total	**161**	**17**	**178**	**100%**	**16.17%**[1]

Fuente: Elaboración propia con datos de RNEC procesados por la MOE.

El *porcentaje de riesgo nacional* muestra que el departamento con más municipios en riesgo es Boyacá, con el 14.61%, seguido por Antioquia (14.04%), Cundinamarca (13.48%) y Santander (11.80%). Estos cuatro departamentos concentran aproximadamente el 53.93% de los municipios en que se presentan posibles limitaciones a la competencia electoral, mientras que ninguno de los otros departamentos alcanza el 5% de municipios en riesgo. El *porcentaje de riesgo departamental* muestra que Santander (24.14%), Sucre (23.08%), Boyacá (21.14%), Risaralda y Casanare, (21.05%) tienen más del 20% de sus municipios en riesgo. Dicha aproximación permite identificar otros departamentos con comportamientos atípicos que afectan a un gran número de sus municipios.

[7] Este último porcentaje muestra qué porcentaje del total municipios colombianos está en riesgo por posibles limitaciones a la competencia.

Tabla 6. *Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a concejos 2019.*

Corporación	Concejo					
Departamento	**Medio**	**Alto**	**Extremo**	**Total de municipios en riesgo**	**Porcentaje de riesgo nacional**	**Porcentaje de riesgo departamental**
Amazonas	0	0	0	**0**	0%	0%
Antioquia	15	8	0	**23**	13.45%	18.4%
Arauca	1	0	0	**1**	0.58%	14.28%
Archipiélago de San Andrés	0	0	0	**0**	0%	0%
Atlántico	1	0	0	**1**	0.58%	4.34%
Bolívar	5	2	0	**7**	4.09%	15.21%
Boyacá	15	6	0	**21**	12.28%	17.07%
Caldas	6	4	0	**10**	5.84%	37.03%
Caquetá	0	0	0	**0**	0%	0%
Casanare	3	0	0	**3**	1.75%	15.78%
Cauca	5	1	3	**9**	5.26%	21.42%
Cesar	1	0	0	**1**	0.58%	4%
Choco	5	0	0	**5**	2.9%	16.66%
Cundinamarca	18	4	0	**22**	12.86%	18.96%
Córdoba	1	0	0	**1**	0.58%	3.33%
Guainía	0	0	0	**0**	0%	0%
Guaviare	1	0	0	**1**	0.58%	25%
Huila	4	3	0	**7**	4.09%	18.91%
La Guajira	0	0	0	**0**	0%	0%
Magdalena	0	0	0	**0**	0%	0%
Meta	1	0	0	**1**	0.58%	3.44%
Nariño	6	3	0	**9**	5.26%	14.06%
Norte de Santander	6	0	0	**6**	3.50%	15%
Putumayo	0	0	0	**0**	0%	0%
Quindío	1	0	0	**1**	0.58%	8.33%
Risaralda	0	1	0	**1**	0.58%	7.14%
Santander	10	9	1	**20**	11.69%	22.98%
Sucre	1	1	0	**2**	1.16%	7.69%
Tolima	8	4	0	**12**	7.01%	25.53%
Valle del Cauca	6	1	0	**7**	4.09%	16.66%
Vaupés	0	0	0	**0**	0%	0%
Vichada	0	0	0	**0**	0%	0%
Total	**120**	**47**	**4**	**171**	**100**	**15.53%**[1]

Fuente: Elaboración propia con datos de RNEC procesados por la MOE.

[8] Este último porcentaje muestra qué porcentaje del total municipios colombianos está en riesgo por posibles limitaciones a la competencia.a.

En cuando a la elección de concejos municipales, en la tabla 6 se identifica un total de 171 municipios en distintos niveles de riesgo de dominio electoral, que corresponden al 15.53% de los municipios del país. Como en las anteriores corporaciones analizadas, la mayoría de estos (120) se ubican en riesgo medio, 47 en riesgo alto y cuatro en riesgo extremo. Al igual que en el caso de las elecciones del nivel departamental, el número de municipios en riesgo en concejos es menor que para alcaldías, pero presenta niveles más altos de riesgo.

En este caso tampoco se observa una gran concentración de municipios en riesgo, como sucedía en el caso de las gobernaciones, no obstante, la mayoría de municipios en riesgo se vuelven a concentrar en cuatro departamentos (según el *porcentaje de riesgo nacional*): Antioquia (13.45%), Cundinamarca (12.86%), Boyacá (12.28%) y Santander (11.69%), que concentran el 50.28% de los municipios en riesgo. Aunque dichos departamentos son los más grandes del país, si se compara la persistencia en las distintas elecciones con otros departamentos de gran tamaño, se puede ver que existen municipios en estos departamentos con frecuentes anomalías en sus niveles de competencia política. Aunque el objetivo de este trabajo es identificar estas anomalías y no explicarlas, un punto en común que tienen estos departamentos, y que puede ser trabajado en posteriores investigaciones, es la histórica presencia y densidad de las redes partidistas desarrolladas históricamente por los partidos tradicionales en estas regiones.

Finalmente, el *porcentaje de riesgo departamental* muestra que los departamentos con más municipios con riesgo por dominancia electoral son Tolima (25.53%), Santander (22.98%), Boyacá (21.14%), Casanare (21.05%) y Huila (18.91%).

3. Municipios con coincidencia de riesgo alto y extremo a nivel departamental y a nivel municipal 2019

En esta última sección se realiza un análisis municipal del riesgo coincidente por dominio electoral, para priorizar los municipios que pueden presentar mayores anomalías en las elecciones del año 2019. No se evidenciaron coincidencias de riesgo alto y extremo que fueran transversales a las cuatro corporaciones. Por lo tanto, se estudiaron por separado las coincidencias en todos los niveles de riesgo que se presentan en las elecciones departamentales (Gobernación y Asamblea) y en las municipales (Alcaldía y Concejo). En la tabla 7 se organizaron en orden descendente los municipios por su nivel de riesgo coincidente; se identificó el partido que tiene la votación mayoritaria en cada una de las corporaciones, el porcentaje de su votación respecto a las otras fuerzas políticas en las elecciones de 2015, y para hacer más exhaustiva la priorización se seleccionaron exclusivamente los municipios con riesgo alto o extremo en al menos una de las dos elecciones.

Tabla 7. *Municipios con riesgo alto o extremo por dominio en Gobernación y Asamblea.*

Municipio	Depto.	Gobernación			Asamblea		
		Ganador	Riesgo	Partido	Ganador	Riesgo	Partido
Abriaquí	Antioquia	73,72%	Alto	Cambio Radical y Partido Liberal: Pensando en Grande	60,55%	Extremo	Partido Conservador
Guachucal	Nariño	65,51%	Alto	Somos Nariño	47,28%	Medio	AICO
Hato	Santander	72,11%	Alto	Partido Liberal	49,31%	Medio	Partido Liberal
Anorí	Antioquia	80,31%	Medio	Cambio Radical y Partido Liberal: Pensando en Grande	50,43%	Extremo	Partido Liberal
Belmira	Antioquia	70,81%	Medio	Cambio Radical y Partido Liberal: Pensando en Grande	51,67%	Alto	Partido Liberal
Tarso	Antioquia	70,97%	Medio	Cambio Radical y Partido Liberal: Pensando en Grande	37,08%	Alto	Partido Liberal
Cisneros	Antioquia	72,19%	Medio	Cambio Radical y Partido Liberal: Pensando en Grande	57,19%	Alto	Partido Liberal
Briceño	Antioquia	77,65%	Medio	Cambio Radical y Partido Liberal: Pensando en Grande	47,42%	Alto	Partido Liberal
Cañasgordas	Antioquia	71,34%	Medio	Cambio Radical y Partido Liberal: Pensando en Grande	54,72%	Alto	Partido Conservador
Vegachí	Antioquia	66,88%	Medio	Cambio Radical y Partido Liberal: Pensando en Grande	43,41%	Alto	Partido Liberal
		Promedio de dominio electoral gobernación		**72.14%**	**Promedio de dominio electoral asamblea**		**49.91%**

Fuente: Elaboración propia con datos de la MOE y de la RNEC

Los candidatos a gobernaciones de los diez municipios con coincidencia de riesgos de mayor nivel en las elecciones para Gobernación y Asamblea, en promedio, consiguieron aproximadamente el 70% de la votación, lo que demuestra el carácter poco competitivo de estas elecciones. En el caso de las asambleas, los partidos mayoritarios obtuvieron, en promedio, aproximadamente el 48% de los votos. Dichos resultados reafirman la validez de la variable de dominio electoral para identificar en el país municipios poco competitivos, donde es recomendable que las autoridades verifiquen las condiciones en las que se desarrollan las campañas electorales y las votaciones, para determinar si se está ante casos normales de preferencias limitadas del electorado, o si se presenta algún caso de limitaciones a la competencia.

Aunque la diferencia entre Gobernación y Asamblea puede ser interpretada como que estas últimas corporaciones son más competitivas, es necesario tener en cuenta que la dinámica de la competición cambia de un cargo uninominal a cargos plurinominales. Por tal motivo, un porcentaje de votación de más del 40% en un cuerpo colegiado es alto y señala que las elecciones a Asamblea en estos municipios son poco competitivas. Además, es necesario resaltar que, de los diez municipios identificados, ocho pertenecen al departamento de Antioquia, mientras que los otros dos son de Santander y Nariño.

En el marco de esta investigación es imposible determinar si los bajos niveles de competencia electoral en estos municipios antioqueños y nariñenses se deben a algún tipo de irregularidad o a un fuerte respaldo a una sola preferencia política. No obstante, estas anomalías hacen recomendable un seguimiento más detallado a los siguientes comicios en estos municipios. En las elecciones a Asamblea, donde también se registran atipicidades en la competencia, se observa que en la mayoría de municipios (6), ganó el Partido Liberal, mientras que en los otros restantes el partido que se impuso fue el Conservador. Dichos resultados, al menos en estos municipios, indican que estas hegemonías regionales siguen siendo protagonizadas por los partidos tradicionales, cuyas estructuras locales parecen conservar parte del poder electoral que tuvieron en el pasado.

En el caso de Guachacal, Nariño, la Gobernación fue ganada por la coalición "Somos Nariño", mientras que en la Asamblea, el partido que obtuvo la votación mayoritaria fue el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), que hacía parte de la coalición a la Gobernación en el año 2015. Por su parte, en El Hato, Santander, ganó el Partido Liberal con el 72% de los votos a la Gobernación, mientras que esta misma agrupación obtuvo en Asamblea el 49.31% de los votos. Este análisis muestra que hay una congruencia entre el partido o coalición del candidato a Gobernación y los partidos que obtienen la mayoría de los votos en la Asamblea, lo que es esperable dada la concurrencia de las elecciones, pero es un dato útil para priorizar casos donde conviene descartar las alertas de riesgo por dominio electoral.

En la tabla 8 se presentan los veintiocho municipios con riesgo de alto nivel coincidente en las elecciones para Alcaldía y

Concejo. Como en el caso de las elecciones regionales, Antioquia es el departamento con mayor número de municipios en riesgo (7), seguido por Cundinamarca (4) y Santander (4). Los candidatos ganadores a Alcaldía, en promedio, consiguieron el 65% de la votación, lo que demuestra el carácter poco competitivo de estas elecciones; de otro lado, los partidos mayoritarios en la elección de Concejo obtuvieron más del 48% de los votos. Asimismo, los niveles de competencia para elecciones a alcaldía fueron más altos en estas elecciones que las de Gobernación, mientras que las de cuerpos colegiados tienen un porcentaje similar.

Tabla 8. *Municipios con riesgo alto o extremo por dominio en Alcaldía y Concejo.*

Municipio	Departamento	Alcaldía			Concejo		
		Partido	Riesgo	Ganador	Partido	Riesgo	Ganador
Granada	Antioquia	Partido Conservador	Alto	78,17%	Partido Conservador	Alto	46.98%
Armenia	Antioquia	Partido Liberal	Alto	67,05%	Partido Liberal	Alto	50.11%
San José de La Montaña	Antioquia	ASI	Alto	67.05%	ASI	Medio	53.21%
Don Matías	Antioquia	ASI	Alto	64.02%	ASI	Medio	42.96%
Ituango	Antioquia	Partido Liberal	Alto	66,96%	Partido Liberal	Medio	35.49%
Cañasgordas	Antioquia	Partido Conservador	Alto	70,64%	Partido Conservador	Medio	51.72%
Támesis	Antioquia	Partido Conservador	Alto	66,07%	Partido Conservador	Medio	38.83%
Arbeláez	Cundinamarca	Partido Conservador	Medio	67.05%	Partido Conservador	Extremo	41.85%
Guayabal de Síquima	Cundinamarca	Partido Conservador	Medio	80,42%	Partido Conservador	Extremo	41.85%
Susa	Cundinamarca	Partido Conservador	Medio	92.93%	Partido Conservador	Alto	43.03%
Altos del Rosario	Bolívar	Partido de la U y Cambio Radical	Medio	61.21%	Partido de la U	Alto	35.80%
Vergara	Cundinamarca	Partido Conservador y Centro Democrático	Medio	59.78%	Partido Conservador	Alto	37.60%
La Salina	Casanare	Partido Liberal	Medio	93.15%	Partido Liberal	Alto	52.37%
Toribío	Cauca	MAIS	Medio	54.75%	MAIS	Alto	60.31%
Colosó	Sucre	Partido de la U	Medio	59.50%	Partido de la U	Alto	48.80%
Charta	Santander	Cambio Radical	Medio	68.94%	Cambio Radical	Alto	45.36%
Almeida	Boyacá	Partido Conservador y Centro Democrático	Medio	60.11%	Cambio Radical	Alto	27.72%
Aguada	Santander	Partido de la U	Medio	60.59%	Partido de la U	Alto	56.66%
Cepitá	Santander	Partido Liberal	Medio	64.87%	Partido Liberal	Alto	48.44%
Saladoblanco	Huila	Cambio Radical -Partido de la U	Medio	73.88%	Cambio Radical	Alto	46.27%
Guapotá	Santander	Partido Liberal	Medio	60.18%	Partido Liberal	Alto	47.41%
Susacón	Boyacá	Partido Conservador	Medio	83.98%	Partido Conservador	Alto	60.14%
Contadero	Nariño	Partido Conservador	Medio	59.63%	Partido Conservador	Alto	39.66%
	Cauca	Partido Liberal	Medio	56.25%	Partido Liberal	Alto	20.33%
Casabianca	Tolima	Partido de la U - Opción Ciudadana	Medio	66.58%	Partido de la U	Alto	48.29%
Balboa	Risaralda	Partido Liberal	Medio	60.73%	Partido Liberal	Alto	52.97%
Piedras	Tolima	Partido Liberal	Medio	67.94%	Partido Liberal	Alto	41.11%
Elías	Huila	Cambio Radical	Medio	59.11%	Cambio Radical	Alto	52.72%
		Promedio de dominio electoral alcaldía		**65.32%**	**Promedio de dominio electoral concejo**		**45.29%**

Fuente: Elaboración propia con datos de la MOE y de la RNEC

Los resultados respaldan los hallazgos de otras investigaciones que han señalado que una menor competencia electoral está relacionada con la presencia de los partidos tradicionales, como lo muestra la conformación partidista de los municipios con mayores niveles de riesgo. De los 28 municipios identificados, los partidos Conservador y Liberal controlan 16 alcaldías y concejos municipales, seguidos por las coaliciones políticas con 5, mientras que MAIS y ASI hacen presencia en tres municipios, los otros partidos políticos tienen 2 alcaldías y concejos municipales cada uno. Además, como en el caso de las gobernaciones y asambleas, en la mayoría de los municipios se observa una concurrencia entre el partido que gana la Alcaldía y el que obtiene las mayorías en el Concejo Municipal. Cuando la Alcaldía es ganada por una coalición, en cuatro de cinco casos, uno de los miembros de la misma es quien tiene la mayor votación en Concejo.

Conclusiones

La identificación de los niveles de riesgo en las elecciones del año 2019 a gobernaciones, asambleas, alcaldías y concejos evidencia que los riesgos por dominio electoral afectan a un número considerable de municipios del país y que este riesgo es diferenciado si se analiza en las elecciones de los cargos departamentales o municipales. El nivel de riesgo ponderado para el 2019 indica que en las elecciones departamentales el número de municipios en riesgo es más alto, en este caso las asambleas registran 208 municipios y las gobernaciones 238, mientras que en el caso de las alcaldías registran 178 y los concejos 171. En este sentido, las elecciones para cargos departamentales pueden ser más propensas a experimentar comicios menos competitivos, lo que hace necesario un seguimiento más cuidadoso y exhaustivo a este tipo de elecciones. Sigue siendo pertinente el análisis de los riesgos por dominancia electoral y la necesidad de estudiar estos resultados con más profundidad, más allá de la visión panorámica y general que se plantea en este capítulo. Es pertinente un estudio que tenga en cuenta la forma en que los partidos tradicionales han mantenido su dominio en los municipios menos competitivos para establecer en qué factores se soporta este dominio. Esto puede ser una pista analítica relevante para detectar y priorizar las regiones más afectadas por anomalías en los patrones de competencia política.

Por consiguiente, se recomienda a las autoridades electorales, demás autoridades relacionadas con la organización de las elecciones y organizaciones de la sociedad civil, hacer seguimiento a las condiciones en las que compiten las distintas fuerzas políticas en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Antioquia y Santander, ya que es donde se presentan el mayor número de municipios en riesgo para las elecciones de 2019. De igual forma, brindar especial atención a los municipios priorizados por riesgos coincidentes para identificar en terreno y prevenir posibles obstrucciones a la competencia política.

Bibliografía

Abadía, A. (2016). Elecciones a las gobernaciones departamentales de Colombia: la fragmentación en este subsistema de partido. Paraná Eleitoral, 5(1), 7-38.

Botero, F., Ortega, B., y Pino Uribe, J. F. (2015). Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas: elecciones locales 2003, 2007 y 2011. En MOE, Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales (Primera Edición). Bogotá: Arte Litográfico Ltda.

Cepeda, C. (2019). La ciudad de Bogotá: entre el "giro a la izquierda" y el "giro a la derecha" en América Latina. Estudios Sociales del Estado, 5(9), 81-100.

Dahl, R. A. (1989). La Poliarquía: Participación y Oposición. Madrid: Tecnos.

Diamond, L., y Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy. An Overview. Journal of Democracy, 15(4), 20-31.

Fox, J. (1994). The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico. World Politics, 46(02), 151-184.
García, M. (2000). Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal 1988-1997. Análisis político, 41, 84-97.

García, M. (2010). Political violence and electoral democracy in Colombia. Participation and voting behavior in violent con

Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. World Politics, 62(2), 302-340.

Gibson, E. (2012). Boundary control: subnational authoritarianism in federal democracies. Cambridge: Cambridge University Press.

Giraudy, A. (2015). Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity Within Democratic Countries. Oxford: Oxford University Press.

Gómez, J. G., y Rodríguez, J. C. (2007). Competencia electoral en grandes circunscripciones: El caso del Senado Colombiano. En D. Hoyos (Ed.), Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia (pp. 49-83). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Gutiérrez, F. (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Heller, P. (2000). Degrees of democracy: Some comparative lessons from India. World Politics, 52(04), 484–519.

Karl, T. L. (1986). Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador. En P. Drake & E. Silva (Eds.), Elections and Democratization in Latin America (pp. 9–36). La Jolla: Center for Iberian and Latin American Studies University of California San Diego.

Milanese, J. P., Abadía, A. A., y Manfredi, L. (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: Análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 25(1), 1–26.

Munck, G. L., y Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. Comparative Political Studies, 35(1), 5-34. https://doi.org/10.1177/0010414002035001O1

Norza, E., y Espino, G. (2011). Criminalidad y análisis espacial de los delitos en Colombia, 2010. Revista Criminalidad, 53(1), 17-43.

Pino Uribe, J. F. (2017). ¿Un matrimonio infeliz? Democracia y violencia política en Colombia: entre la restricción, cooptación y construcción. Revista Papel Político, 22(2), 369-393. http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-2.midv

Pino Uribe, J. F. (2018). Trayectorias de la democracia subnacional en Colombia. Enlaces nacionales y contratistas: competencia y alternancia política en los municipios (1988-2015) (Tesis doctoral). Universidad de los Andes, Bogotá.

Pino Uribe, J. F., y Cely, A. M. (2018). Marchas y votos: análisis de la movilización de líderes sociales hacia la política electoral en las elecciones al Congreso del 2014. En F. Botero Jaramillo, M. García Sánchez, y L. Wills Otero (Eds.), Polarización y posconflicto. Las elecciones nacionales y locales en Colombia 2014-2017 (pp. 80-110). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Przeworski, A. (1991). Democracy and the Market. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (1999). Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press.

Schumpeter, J. A. (1994). Capitalism, socialism, and democracy. Recuperado de http://www.crcnetbase.com/isbn/9780203202050

Sidel, J. (2014). Economic Foundations of Subnational authoritarianism: Insights and Evidence from Qualitative and Quantitative Research. Democratization, 21(1), 161-184. https://doi.org/10.1080/13510347.2012.725725

Snyder, R. (1999). Subnational Politics and Democratization: Ten- sions between Center and Periphery in the Mexican Political System. En W. Cornelius, T. Eisenstadt, y J. Hindley (Eds.), Subnational Politics and Democratization in Mexico (Cornelius). La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies. University of California.

Trejos, L. F., y Cantillo, J. G. (2018). Clientelismo armado en el Caribe colombiano por medio de la Reconfiguración cooptada del Estado. El caso del Bloque Norte de la Autodefensas Unidas de Colombia. Justicia, 34, 539-578.

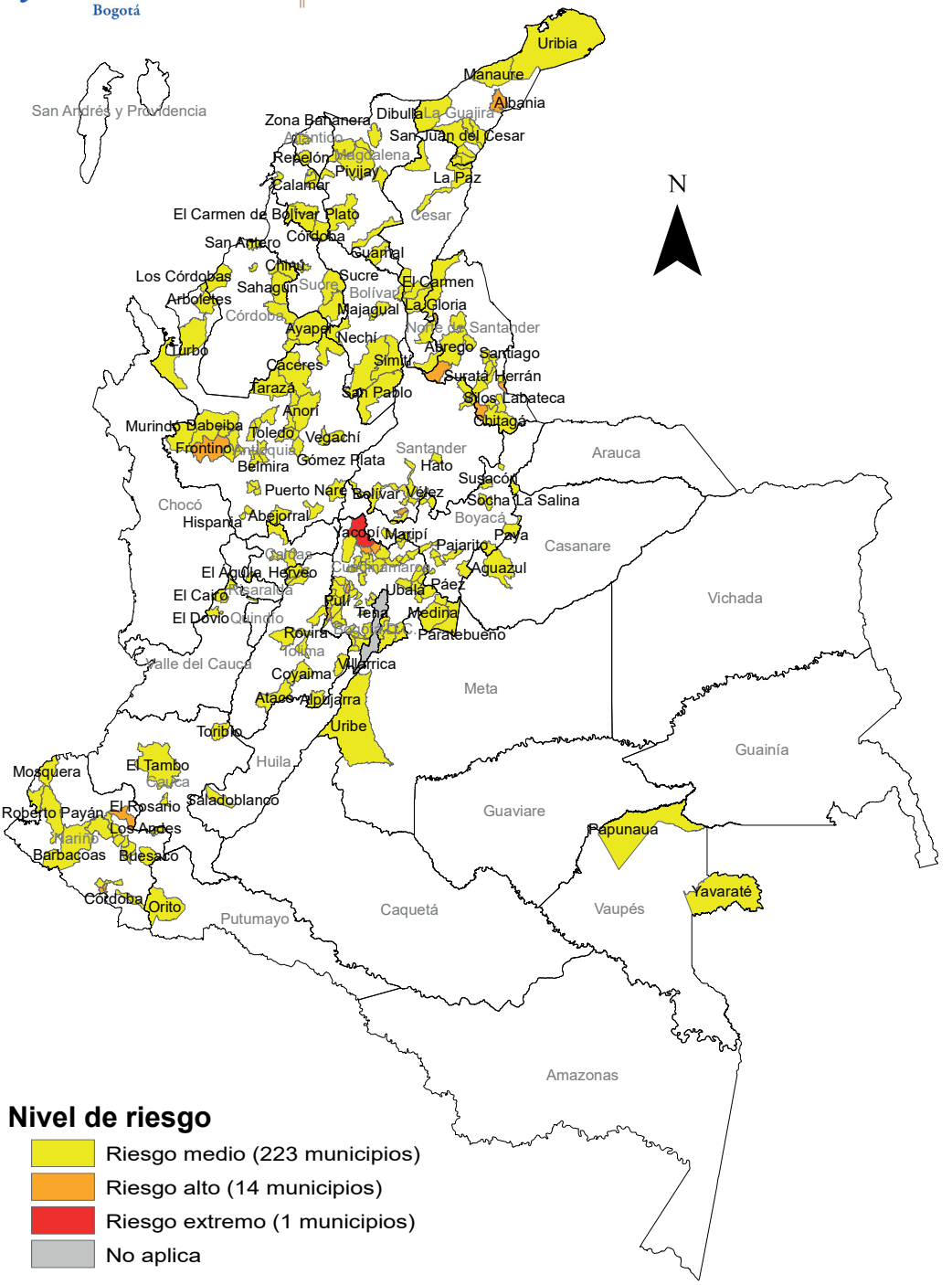
Trejos Rosero, L. F., y Luquetta Cediel, D. J. (2014). Una aproximación a la ilegalidad, el crimen organizado y ausencia estatal en la frontera colombo-venezolana. El caso del departamento de La Guajira en Colombia. Memorias: revista digital de historia y arqueología desde El Caribe, 24, 125-148. https://doi.org/10.14482/memor.24.6460

Vera, D., Prieto, P., y Garzón, D. (2019). La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al S. XXI. En H. Gehring & E. Pastrana (Eds.), Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales (pp. 143-180). Bogotá: Opciones Gráficas.

Wills, L., y Hoyos, C. (2015). Variedades de la competencia electoral en Colombia (1988-2014). Un análisis sobre sus causas y mecanismos en el nivel subnacional (Tesis de maestría). Universidad de los Andes, Bogotá.

Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Mapa # 16.
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Gobernación 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (223 municipios)
- Riesgo alto (14 municipios)
- Riesgo extremo (1 municipios)
- No aplica

Total: 238 municipios

Riesgo extremo

Cundinamarca (1)
- Yacopí

Total (1)

Riesgo alto

Antioquia (1)
- Frontino

Cesar (1)
- González

Cundinamarca (4)
- Bituima
- Guataquí
- Paime
- Topaipí

La Guajira (1)
- Albania

Nariño (3)
- Aldana
- Cuaspud
- El Rosario

Norte de Santander (3)
- Herrán
- La Esperanza
- Silos

Santander (1)
- Jesús María

Total (14)

Riesgo medio

Antioquia (32)
- Abejorral
- Abriaquí
- Angelópolis
- Angostura
- Anorí
- Arboletes
- Armenia
- Belmira
- Briceño
- Cáceres
- Campamento
- Cañasgordas
- Cisneros
- Dabeiba
- Giraldo
- Gómez Plata
- Guadalupe
- Heliconia
- Hispania
- Murindó
- Nechí
- Olaya
- Puerto Nare
- Sabanalarga
- San Francisco
- Sopetrán
- Tarazá
- Tarso
- Toledo
- Turbo
- Uramita
- Vegachí

Atlántico (2)
- Piojó
- Repelón

Bolívar (12)
- Arroyohondo
- Calamar
- Córdoba
- El Carmen de Bolívar
- Norosí
- Regidor
- San Jacinto
- San Jacinto del Cauca
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur
- Simití
- Turbaná

Boyacá (18)
- Boyacá
- Chinavita
- Chitaraque
- Guacamayas
- Maripí
- Páez
- Pajarito
- Paya
- Paz de Río
- San José de Pare
- San Miguel de Sema
- Socha
- Susacón
- Tenza
- Tibaná
- Tununguá
- Ventaquemada
- Zetaquira

Caldas (4)
- Aguadas
- Aranzazu
- Belalcázar
- Marulanda

Casanare (2)
- Aguazul
- La Salina

Cauca (3)
- El Tambo
- Sucre
- Toribío

Cesar (8)
- La Gloria
- La Paz
- Manaure
- Pelaya
- Pueblo Bello
- Río de Oro
- San Alberto
- Tamalameque

Córdoba (9)
- Ayapel
- Chinú
- Cotorra
- La Apartada
- Los Córdobas
- Pueblo Nuevo
- Puerto Escondido
- Sahagún
- San Antero

Cundinamarca (53)
- Agua de Dios
- Anolaima
- Arbeláez
- Beltrán
- Caparrapí
- Chaguaní
- Chipaque
- Cucunubá
- El Peñón
- Fosca
- Funza
- Gachetá
- Gama
- Granada
- Guatavita
- Guayabal de Siquima
- Guayabetal
- Gutiérrez
- Jerusalén
- La Peña
- La Vega
- Lenguazaque
- Machetá
- Manta
- Medina
- Mosquera
- Nariño
- Nimaima
- Pacho
- Pandi
- Paratebueno
- Pasca
- Pulí
- Quebradanegra
- Quetame
- Quipile
- San Bernardo
- San Cayetano
- San Juan de Río Seco
- Simijaca
- Susa
- Sutatausa
- Tausa
- Tena
- Tibacuy
- Tibirita
- Tocaima
- Ubalá
- Une
- Venecia
- Vergara
- Viani
- Zipacón

Huila (1)
- Saladoblanco

La Guajira (9)
- Dibulla
- Distracción
- Fonseca
- La Jagua del Pilar
- Manaure
- San Juan del Cesar
- Uribia
- Urumita
- Villanueva

Magdalena (10)
- Algarrobo
- Cerro San Antonio
- El Retén
- Guamal
- Pijiño del Carmen
- Pivijay
- Plato
- Remolino
- Salamina
- Zona Bananera

Meta (1)
- Uribe

Nariño (15)
- Barbacoas
- Buesaco
- Colón
- Córdoba
- Cumbitara
- El Peñol
- El Tambo
- Francisco Pizarro
- Guachucal
- Iles
- La Florida
- Los Andes
- Mosquera
- Roberto Payán
- San Pablo

Norte de Santander (13)
- Abrego
- Bochalema
- Bucarasica
- Cácota
- Chitagá
- Cucutilla
- Durania
- El Carmen
- Hacarí
- Labateca
- Ragonvalia
- San Cayetano
- Santiago

Putumayo (1)
- Orito

Santander (10)
- Albania
- Bolívar
- California
- Charta
- Güepsa
- Hato
- San Benito
- Suratá
- Vélez
- Vetas

Sucre (3)
- El Roble
- Majagual
- Sucre

Tolima (10)
- Alpujarra
- Ataco
- Casabianca
- Coyaima
- Herveo
- Piedras
- Rovira
- San Luis
- Villahermosa
- Villarrica

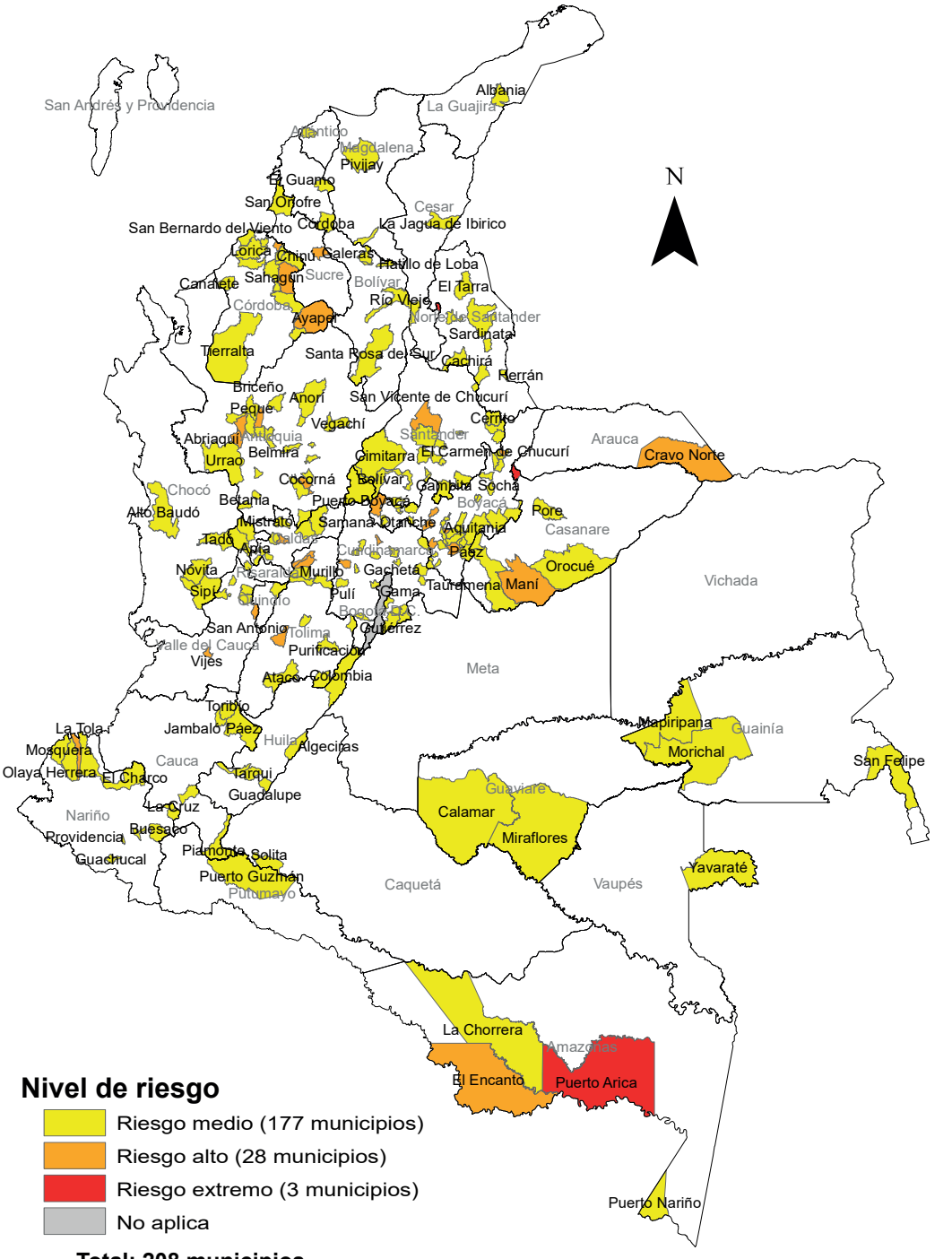
Valle del Cauca (5)
- Argelia
- El Águila
- El Cairo
- El Dovio
- Ulloa

Vaupés (2)
- Papunaua
- Yavaraté

Total (223)

Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Mapa # 17.
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Asamblea 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (177 municipios)
- Riesgo alto (28 municipios)
- Riesgo extremo (3 municipios)
- No aplica

Total: 208 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

◆ Riesgo extremo

Amazonas (1)
- Puerto Arica

Casanare (1)
- La Salina

Cesar (1)
- González

Total (3)

◆ Riesgo alto

Amazonas (1)
- El Encanto

Antioquia (4)
- Abriaquí
- Cañasgordas
- Cocorná
- Sabanalarga

Arauca (1)
- Cravo Norte

Boyacá (7)
- Chíquiza
- Ciénega
- Guacamayas
- Miraflores
- Otanche
- Samacá
- Úmbita

Caldas (1)
- Aranzazu

Casanare (1)
- Maní

Córdoba (3)
- Ayapel
- Sahagún
- Tuchín

Cundinamarca (2)
- Chaguaní
- Villagómez

Nariño (1)
- La Tola

Santander (1)
- San Vicente de Chucurí

Sucre (1)
- Galeras

Tolima (3)
- Casabianca
- San Antonio
- Villahermosa

Valle del Cauca (2)
- Caicedonia
- Vijes

Total (28)

◆ Riesgo medio

Amazonas (2)
- La Chorrera
- Puerto Nariño

Antioquia (19)
- Alejandría
- Anorí
- Armenia
- Belmira
- Betania
- Briceño
- Buriticá
- Cisneros
- Don Matías
- El Carmen de Viboral
- Granada
- Guadalupe
- Liborina
- Nariño
- Peque
- Tarso
- Uramita
- Urrao
- Vegachí

Atlántico (1)
- Piojó

Bolívar (6)
- Córdoba
- El Guamo
- Hatillo de Loba
- Río Viejo
- San Fernando
- Santa Rosa del Sur

Boyacá (31)
- Almeida
- Aquitania
- Berbeo
- Boavita
- Briceño
- Busbanzá
- Chinavita
- Chivatá
- Corrales
- Guateque
- Guayatá
- La Uvita
- Labranzagrande
- Muzo
- Páez
- Panqueba
- Paya
- Pesca
- Puerto Boyacá
- Ramiriquí
- Rondón
- Saboyá
- San Eduardo
- San Mateo
- San Miguel de Sema
- Sativanorte
- Socha
- Soracá
- Tenza
- Tununguá
- Zetaquira

Caldas (7)
- Belalcázar
- Filadelfia
- Pácora
- Palestina
- Pensilvania
- Risaralda
- Samaná

Caquetá (1)
- Solita

Casanare (4)
- Chámeza
- Orocué
- Pore
- Tauramena

Cauca (5)
- Jambaló
- Páez
- Piamonte
- San Sebastián
- Toribío

Cesar (2)
- Gamarra
- La Jagua de Ibirico

Chocó (4)
- Alto Baudó
- Nóvita
- Sipí
- Tadó

Córdoba (11)
- Canalete
- Chinú
- Ciénaga de Oro
- La Apartada
- Lorica
- Pueblo Nuevo
- Purísima
- San Andrés Sotavento
- San Bernardo del Viento
- San Pelayo
- Tierralta

Cundinamarca (17)
- Arbeláez
- Chipaque
- Cogua
- Fosca
- Gachetá
- Gama
- Guayabal de Siquima
- Guayabetal
- Gutiérrez
- La Peña
- Mosquera
- Pulí
- Quebradanegra
- Quetame
- Supatá
- Tocancipá
- Villapinzón

Guainía (3)
- Mapiripana
- Morichal
- San Felipe

Guaviare (2)
- Calamar
- Miraflores

Huila (5)
- Algeciras
- Colombia
- Guadalupe
- La Argentina
- Tarqui

La Guajira (1)
- Albania

Magdalena (2)
- Pivijay
- San Zenón

Nariño (9)
- Buesaco
- El Charco
- Guachucal
- La Cruz
- La Florida
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Providencia
- San Pablo

Norte de Santander (7)
- Cachirá
- Cucutilla
- El Tarra
- Herrán
- La Playa
- Santiago
- Sardinata

Putumayo (1)
- Puerto Guzmán

Quindío (1)
- Salento

Risaralda (4)
- Apía
- Balboa
- Mistrató
- Pueblo Rico

Santander (18)
- Aguada
- Bolívar
- Carcasí
- Cerrito
- Chima
- Cimitarra
- Concepción
- El Carmen de Chucurí
- Encino
- Florián
- Gambita
- Guapotá
- Hato
- Jordán
- Palmar
- San Benito
- Santa Helena del Opón
- Vetas

Sucre (1)
- San Onofre

Tolima (8)
- Alpujarra
- Ataco
- Icononzo
- Murillo
- Purificación
- Santa Isabel
- Valle de San Juan
- Venadillo

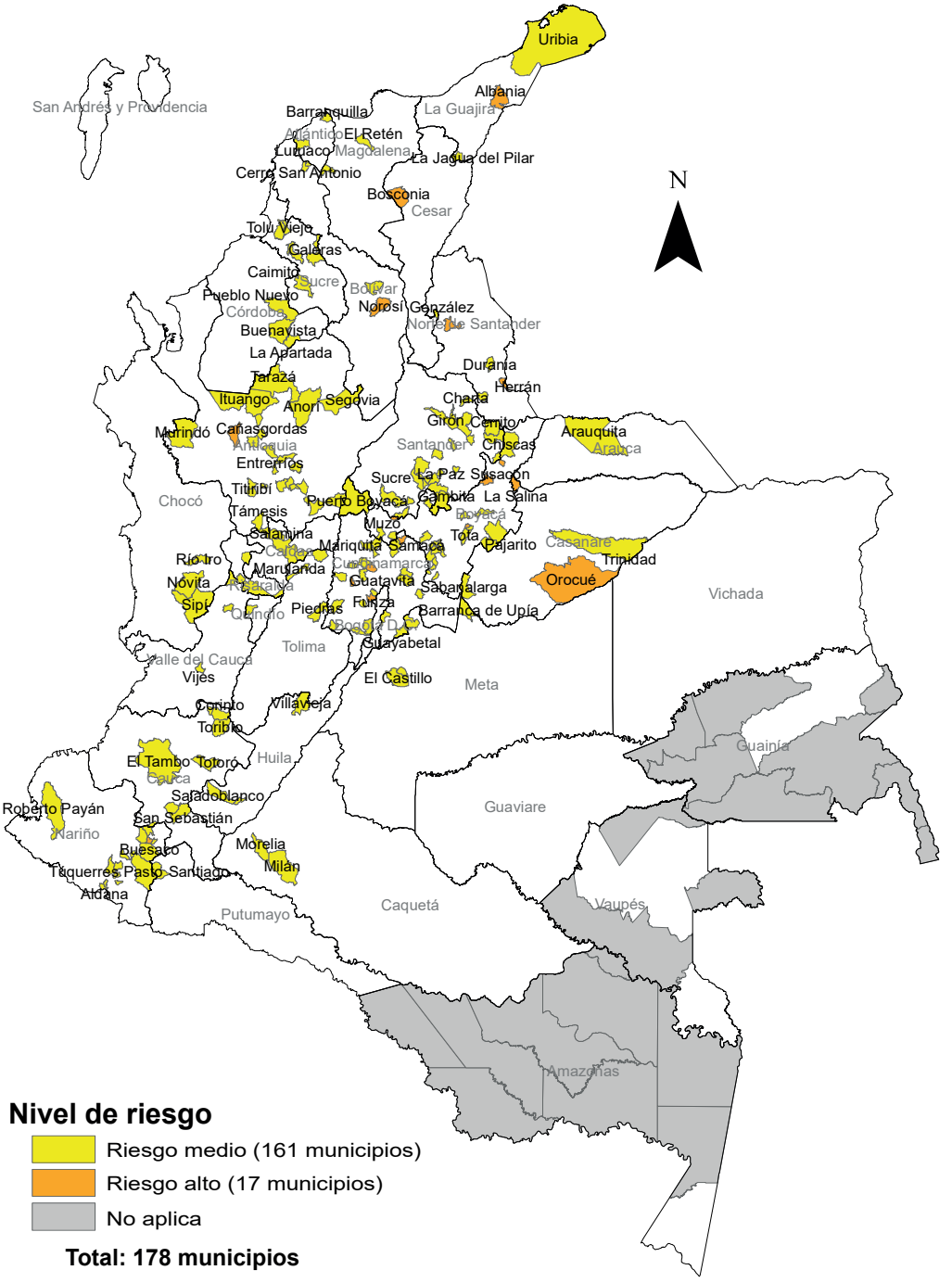
Valle del Cauca (4)
- Argelia
- El Dovio
- La Victoria
- Obando

Vaupés (1)
- Yavaraté

Total (177)

Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Mapa # 18.
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Alcaldía 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (161 municipios)
- Riesgo alto (17 municipios)
- No aplica

Total: 178 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo alto

Antioquia (1)
- Cañasgordas

Bolívar (1)
- Norosí

Boyacá (4)
- Guacamayas
- Iza
- Susacón
- Tununguá

Casanare (2)
- La Salina
- Orocué

Cesar (1)
- Bosconia

Cundinamarca (4)
- Guayabal de Siquima
- Mosquera
- Supatá
- Susa

La Guajira (1)
- Albania

Nariño (1)
- Arboleda

Norte de Santander (2)
- Herrán
- La Playa

Total (17)

Riesgo medio

Antioquia (24)
- Anorí
- Armenia
- Caramanta
- Concepción
- Copacabana
- Don Matías
- El Santuario
- Entrerríos
- Granada
- Ituango
- La Estrella
- Liborina
- Marinilla
- Murindó
- Puerto Triunfo
- Rionegro
- Sabaneta
- San Francisco
- San José de La Montaña
- Segovia
- Támesis
- Tarazá
- Titiribí
- Toledo

Arauca (1)
- Arauquita

Atlántico (2)
- Barranquilla
- Luruaco

Bolívar (3)
- Altos del Rosario
- San Cristóbal
- Soplaviento

Boyacá (22)
- Almeida
- Buenavista
- Chiscas
- Cuítiva
- Gámeza
- Guateque
- Jenesano
- Labranzagrande
- Muzo
- Nuevo Colón
- Pachavita
- Pajarito
- Puerto Boyacá
- Ramiriquí
- Samacá
- Tenza
- Tibaná
- Tibasosa
- Togüí
- Tópaga
- Tota
- Úmbita

Caldas (5)
- Manzanares
- Marmato
- Marulanda
- Pácora
- Salamina

Caquetá (2)
- Milán
- Morelia

Casanare (2)
- Sabanalarga
- Trinidad

Cauca (8)
- Almaguer
- Corinto
- El Tambo
- Florencia
- Padilla
- San Sebastián
- Toribío
- Totoró

Cesar (1)
- González

Chocó (3)
- Nóvita
- Río Iro
- Sipí

Córdoba (3)
- Buenavista
- La Apartada
- Pueblo Nuevo

Cundinamarca (20)
- Arbeláez
- Carmen de Carupa
- Chaguaní
- Chipaque
- Funza
- Gama
- Guatavita
- Guayabetal
- Jerusalén
- La Vega
- Nimaima
- Paime
- Pasca
- Quebradanegra
- Ricaurte
- San Antonio del Tequendama
- Sesquilé
- Topaipí
- Vergara
- Villagómez

Huila (3)
- Elías
- Saladoblanco
- Villavieja

La Guajira (2)
- La Jagua del Pilar
- Uribia

Magdalena (2)
- Cerro San Antonio
- El Retén

Meta (4)
- Barranca de Upía
- El Calvario
- El Castillo
- El Dorado

Nariño (14)
- Albán
- Aldana
- Buesaco
- Contadero
- Cuaspud
- Guaitarilla
- La Unión
- Nariño
- Ospina
- Pasto
- Roberto Payán
- San Lorenzo
- Sandoná
- Túquerres

Norte de Santander (2)
- Durania
- Mutiscua

Putumayo (1)
- Santiago

Quindío (1)
- Montenegro

Risaralda (3)
- Balboa
- Belén de Umbría
- Pereira

Santander (21)
- Aguada
- Albania
- Cepitá
- Cerrito
- Charta
- Concepción
- El Guacamayo
- Gambita
- Girón
- Guadalupe
- Guapotá
- Guavatá
- Hato
- La Paz
- Macaravita
- Ocamonte
- Piedecuesta
- Santa Helena del Opón
- Suaita
- Sucre
- Villanueva

Sucre (6)
- Buenavista
- Caimito
- Colosó
- Corozal
- Galeras
- Tolú Viejo

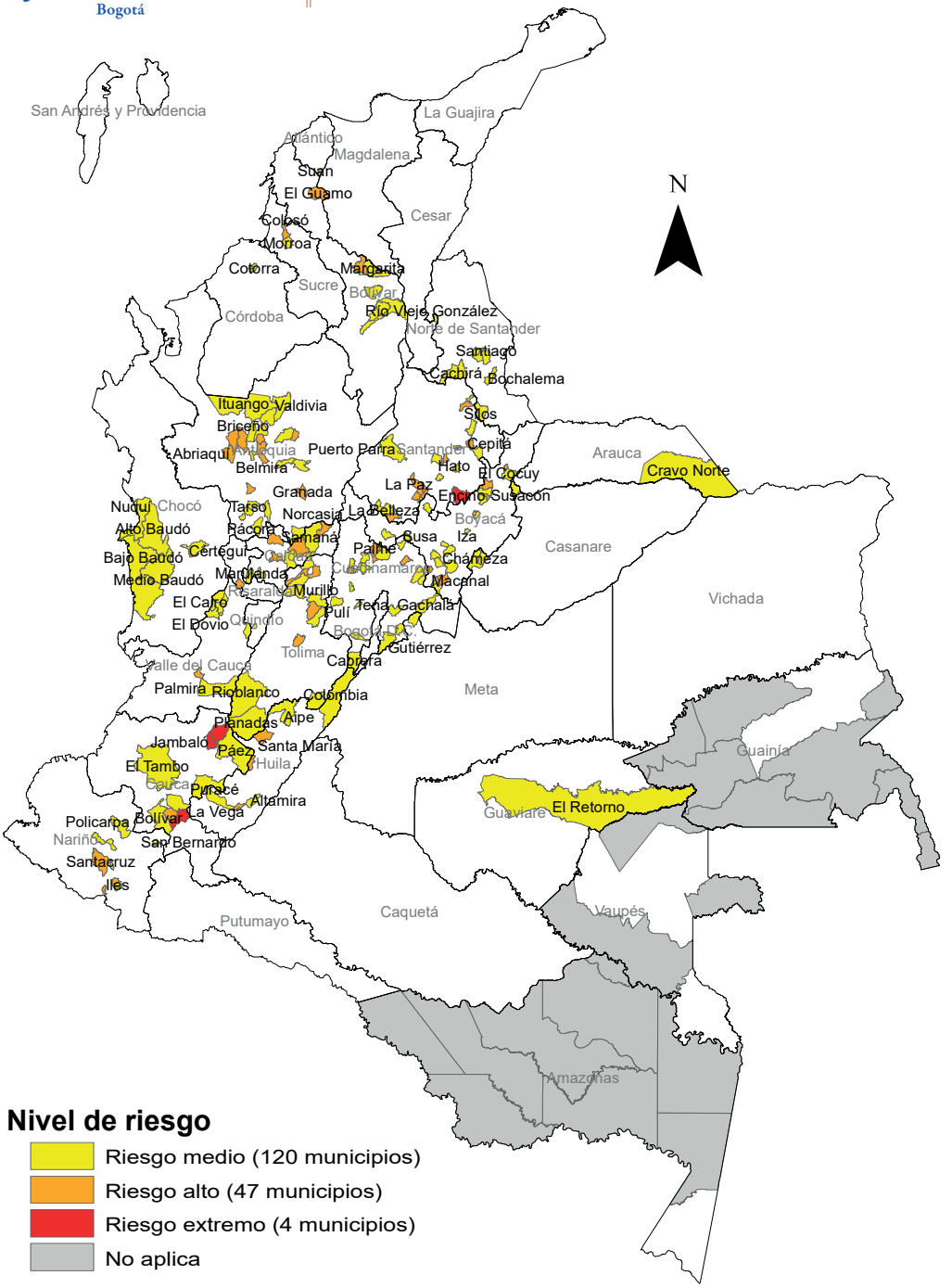
Tolima (3)
- Casabianca
- Mariquita
- Piedras

Valle del Cauca (3)
- El Águila
- La Unión
- Vijes

Total (161)

Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Mapa # 19.
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Concejo 2019



Riesgo extremo

Cauca (3)
- Jambaló
- San Sebastián
- Toribío

Santander (1)
- Encino

Total (4)

Riesgo alto

Antioquia (8)
- Abriaquí
- Armenia
- Belmira
- Buriticá
- Cañasgordas
- Granada
- Guadalupe
- San José de La Montaña

Bolívar (2)
- El Guamo
- San Fernando

Boyacá (6)
- Busbanzá
- La Capilla
- Macanal
- Panqueba
- Sativasur
- Susacón

Caldas (4)
- Aranzazu
- Norcasia
- Pácora
- Pensilvania

Cauca (1)
- Almaguer

Cundinamarca (4)
- Cucunubá
- Paime
- Quebradanegra
- Villagómez

Huila (3)
- Elías
- Nátaga
- Santa María

Nariño (3)
- Aldana
- Ospina
- Santacruz

Risaralda (1)
- Balboa

Santander (9)
- Aguada
- Cabrera
- Cepitá
- Charta
- Chipatá
- Florián
- Jordán
- La Paz
- San Benito

Sucre (1)
- Colosó

Tolima (4)
- Alvarado
- Casabianca
- Falan
- Valle de San Juan

Valle del Cauca (1)
- Vijes

Total (47)

Riesgo medio

Antioquia (15)
- Angostura
- Briceño
- Don Matías
- Hispania
- Ituango
- Nariño
- Olaya
- Sabanalarga
- San Andrés de Cuerquía
- Santa Bárbara
- Santo Domingo
- Támesis
- Tarso
- Valdivia
- Venecia

Arauca (1)
- Cravo Norte

Atlántico (1)
- Suan

Bolívar (5)
- Altos del Rosario
- Hatillo de Loba
- Margarita
- Norosí
- Río Viejo

Boyacá (15)
- Almeida
- Chinavita
- Chivor
- Corrales
- El Cocuy
- Iza
- Maripí
- Miraflores
- Paz de Río
- Rondón
- San Miguel de Sema
- Sativanorte
- Tibaná
- Togüí
- Viracachá

Caldas (6)
- Belalcázar
- Marquetalia
- Marulanda
- Palestina
- Samaná
- San José

Casanare (3)
- Chámeza
- La Salina
- Recetor

Cauca (5)
- Bolívar
- El Tambo
- La Vega
- Páez
- Puracé

Cesar (1)
- González

Chocó (5)
- Alto Baudó
- Bajo Baudó
- Cértegui
- Medio Baudó
- Nuquí

Córdoba (1)
- Cotorra

Cundinamarca (18)
- Arbeláez
- Cabrera
- Choachí
- El Peñón
- Gachalá
- Guayabal de Siquima
- Gutiérrez
- Machetá
- Manta
- Nimaima
- Pulí
- Quetame
- San Cayetano
- Susa
- Tena
- Tibirita
- Útica
- Vergara

Guaviare (1)
- El Retorno

Huila (4)
- Aipe
- Altamira
- Colombia
- Saladoblanco

Meta (1)
- San Juanito

Nariño (6)
- Contadero
- Iles
- La Llanada
- Policarpa
- Providencia
- San Bernardo

Norte de Santander (6)
- Bochalema
- Cachirá
- Gramalote
- Lourdes
- Santiago
- Silos

Quindío (1)
- Buenavista

Santander (10)
- California
- Guapotá
- Güepsa
- Hato
- La Belleza
- Molagavita
- Palmar
- Puerto Parra
- Santa Bárbara
- Valle de San José

Sucre (1)
- Morroa

Tolima (8)
- Alpujarra
- Fresno
- Murillo
- Piedras
- Planadas
- Rioblanco
- Venadillo
- Villahermosa

Valle del Cauca (6)
- Argelia
- Caicedonia
- El Cairo
- El Dovio
- Palmira
- Versalles

Total (120)

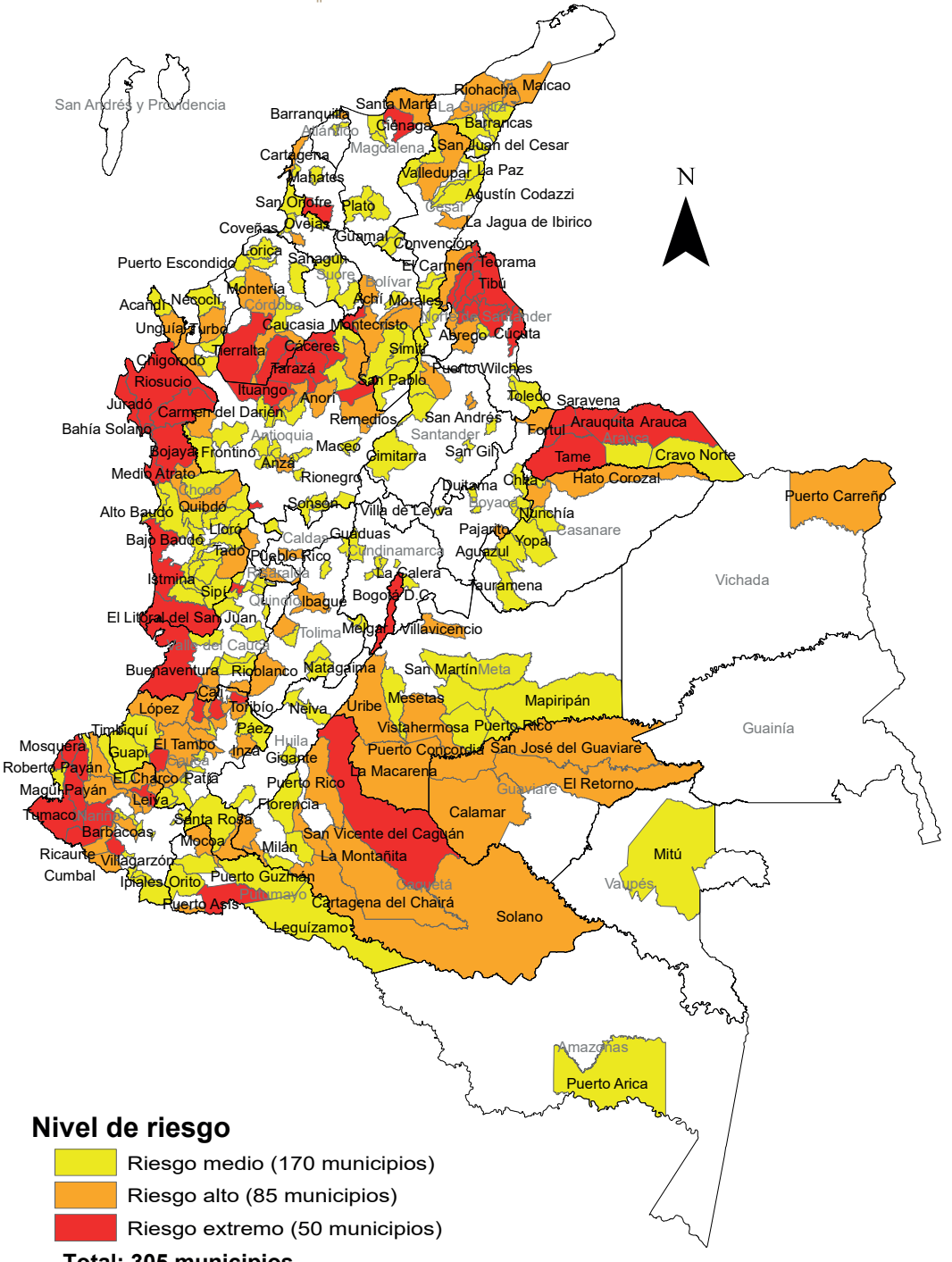
II

Riesgo por factores de violencia

Misión de Observación Electoral

Mapa # 20.

Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia para las elecciones de autoridades locales 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (170 municipios)
- Riesgo alto (85 municipios)
- Riesgo extremo (50 municipios)

Total: 305 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Consolidado de violencia

Riesgo Extremo consolidado de violencia

Antioquia (7)
- Betania
- Cáceres
- Caucasia
- Ituango
- Segovia
- Tarazá
- Toledo

Arauca (5)
- Arauca
- Arauquita
- Fortul
- Saravena
- Tame

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Bolívar (2)
- El Carmen de Bolívar
- San Jacinto del Cauca

Caquetá (1)
- San Vicente del Caguán

Cauca (4)
- Argelia
- Corinto
- Santander de Quilichao
- Suárez

Chocó (7)
- Bahía Solano
- Bajo Baudó
- Bojayá
- Carmen del Darién
- El Litoral del San Juan
- Juradó
- Riosucio

Córdoba (3)
- Puerto Libertador
- San José deUré
- Tierralta

Magdalena (1)
- Ciénaga

Nariño (7)
- Barbacoas
- El Rosario
- Mallama
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Roberto
- Payán
- Tumaco

Norte de Santander (9)
- Convención
- Cúcuta
- El Tarra
- Hacarí
- La Playa
- San Calixto
- Sardinata
- Teorama
- Tibú

Putumayo (1)
- Puerto Asís

Valle del Cauca (2)
- Buenaventura
- Versalles

Total general (50)

Riesgo Alto consolidado de violencia

Antioquia (9)
- Anorí
- Bello
- Briceño
- El Bagre
- Medellín
- Murindó
- Remedios
- Turbo
- Valdivia

Atlántico (1)
- Barranquilla

Bolívar (5)
- Achí
- Arenal
- Cartagena
- Montecristo
- Morales

Boyacá (2)
- Cubará
- Pajarito

Caldas (1)
- Manizales

Caquetá (6)
- Cartagena del Chairá
- Curillo
- La Montañita
- Puerto Rico
- San José del Fragua
- Solano

Casanare (2)
- Hato Corozal
- Támara

Cauca (14)
- Balboa
- Buenos Aires
- Cajibío
- Caldono
- Caloto
- El Tambo
- Inzá
- López
- Miranda
- Morales
- Patía
- Piamonte
- Popayán
- Toribío

Cesar (2)
- La Jagua de Ibirico
- Valledupar

Chocó (3)
- Quibdó
- San José del Palmar
- Unguía

Córdoba (2)
- Montelíbano
- Montería

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

La Guajira (3)
- Albania
- Maicao
- Riohacha

Magdalena (1)
- Santa Marta

Meta (4)
- La Macarena
- Uribe
- Villavicencio
- Vistahermosa

Nariño (8)
- Cumbal
- Cumbitara
- El Charco
- Leiva
- Magüi Payán
- Policarpa
- Ricaurte
- Samaniego

Norte de Santander (4)
- Abrego
- El Carmen
- Ocaña
- Puerto Santander

Putumayo (2)
- Mocoa
- San Miguel

Risaralda (2)
- Pereira
- Pueblo Rico

Santander (3)
- Bucaramanga
- Floridablanca
- Sabana de Torres

Sucre (1)
- Sincelejo

Tolima (3)
- Ibagué
- Rioblanco
- Roncesvalles

Valle del Cauca (3)
- Cali
- Florida
- Jamundí

Vichada (1)
- Puerto Carreño

Total general (85)

Riesgo Medio consolidado de violencia

Amazonas (1)
- Puerto Arica

Antioquia (23)
- Anzá
- Apartadó
- Argelia
- Barbosa
- Chigorodó
- Copacabana
- Ebéjico
- Frontino
- Girardota
- Maceo
- Nechí
- Necoclí
- Peque
- Rionegro
- Sabanalarga
- San Andrés de Cuerquía
- San Jerónimo
- Santafé de Antioquia
- Sonsón
- Sopetrán
- Vigía del Fuerte
- Yarumal
- Zaragoza

Arauca (2)
- Cravo Norte
- Puerto Rondón

Atlántico (3)
- Baranoa
- Malambo
- Puerto Colombia

Bolívar (6)
- Mahates
- Norosí
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur
- Simití
- Turbaná

Boyacá (6)
- Chita
- Duitama
- Firavitoba
- Paya
- Pisba
- Villa de Leyva

Caldas (1)
- Riosucio

Caquetá (3)
- Florencia
- Milán
- Solita

Casanare (5)
- Aguazul
- Nunchía
- Sácama
- Tauramena
- Yopal

Cauca (11)
- Bolívar
- Florencia
- Guapi
- La Sierra
- Mercaderes
- Páez
- Piendamó
- Santa Rosa
- Sucre
- Timbío
- Timbiquí

Cesar (7)
- Aguachica
- Agustín Codazzi
- El Copey
- La Gloria
- La Paz
- Pelaya
- Pueblo Bello

Chocó (16)
- Acandí
- Alto Baudó
- Atrato
- Bagadó
- Condoto
- El Cantón del San Pablo
- El Carmen de Atrato
- Istmina
- Lloró
- Medio Atrato
- Medio San Juan
- Nóvita
- Nuquí
- Río Quito
- Sipí
- Tadó

Córdoba (6)
- Canalete
- Lorica
- Planeta Rica
- Puerto Escondido
- Sahagún
- San Pelayo

Cundinamarca (7)
- Anolaima
- Facatativá
- Guaduas
- La Calera
- La Vega
- San Francisco
- Tabio

Huila (3)
- Gigante
- Neiva
- Pitalito

La Guajira (6)
- Barrancas
- Fonseca
- Hatonuevo
- San Juan del Cesar
- Urumita
- Villanueva

Magdalena (6)
- El Retén
- Guamal
- Nueva Granada
- Plato
- Puebloviejo
- San Sebastián de Buenavista

Meta (6)
- Mapiripán
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Puerto Lleras
- Puerto Rico
- San Martín

Nariño (11)
- Albán
- Francisco Pizarro
- Ipiales
- La Cruz
- La Llanada
- La Tola
- Linares
- Nariño
- Potosí
- Santa Bárbara
- Sapuyes

Norte de Santander (4)
- Bucarasica
- Labateca
- Ragonvalia
- Toledo

Putumayo (4)
- Leguízamo
- Orito
- Puerto Guzmán
- Villagarzón

Santander (6)
- Barrancabermeja
- Cimitarra
- Confines
- Puerto Wilches
- San Andrés
- San Gil

Sucre (6)
- Coveñas
- Majagual
- Ovejas
- San Benito
- Abad
- San Onofre
- Santiago de Tolú

Tolima (7)
- Coyaima
- Honda
- Icononzo
- Líbano
- Melgar
- Natagaima
- San Antonio

Valle del Cauca (13)
- Alcalá
- Bolívar
- Caicedonia
- Calima
- Cartago
- El Cairo
- El Cerrito
- El Dovio
- Obando
- Palmira
- Toro
- Tuluá
- Yumbo

Vaupés (1)
- Mitú

Total general (170)

Mapa consolidado por factores de violencia elecciones locales 2019

Autor:
GERMÁN ANDRÉS ROBAYO CABRERA
Subcoordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

1. Introducción

Desde el año 2007, en el marco de cada elección de alcance nacional la Misión de Observación Electoral-MOE presenta un conjunto de alertas tempranas a través del Mapa de Riesgo Electoral, con el fin de poner en conocimiento de las autoridades competentes y de la sociedad los riesgos que podrían afectar el desarrollo de las elecciones y que están asociados a factores de violencia.

Al inicio de este capítulo se presenta el mapa consolidado de riesgo por factores de violencia para 2019, el cual es el resultado integrar las llamadas *variables activas* (Tabla 1), las cuales reúnen factores externos de naturaleza violenta que representan amenazas sobre el sistema electoral, y que pueden trastornar el normal desarrollo de los comicios.

Tabla 1. *Variables de riesgo de violencia 2019*

#	Variable	Autor/Fuente
1	Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados-GAO	Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE con datos de OCHA
2	Riesgo por presencia de ELN	
3	Riesgo por presencia de Disidencias FARC	
4	Riesgo por presencia de EPL	
5	Riesgo por intensidad de acciones violentas de Grupos Armados Organizados-GAO	
6	Riesgo por intensidad de acciones violentas de ELN	
7	Riesgo por intensidad de acciones violentas de las Disidencias FARC	
8	Riesgo por intensidad de acciones violentas de EPL	
9	Riesgo por desplazamiento forzado	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES[1]
10	Riesgo por desplazamiento masivo	
11	Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP
12	Riesgo por violencia política y social	Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE

Elaboración: MOE

[1] 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.

Gracias a la colaboración de organizaciones como la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, así como a los datos generados por el sistema de Naciones Unidas en Colombia y reunidos por el Monitor de OCHA, la MOE puede acceder a los datos sobre riesgos de violencia en el país.

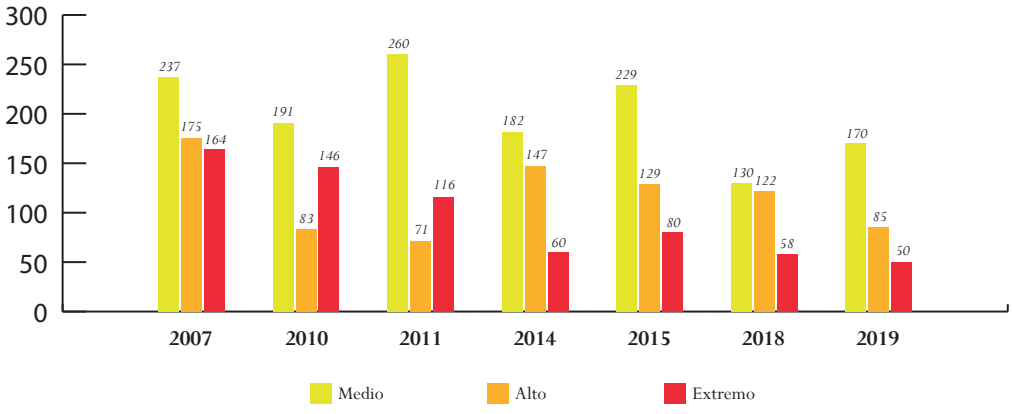
Si bien es cierto que la sociedad colombiana viene de culminar uno de los procesos de paz más complejos de su historia, los datos de riesgo por violencia reflejan las dificultades que ha habido en su implementación, y que el Estado no tiene aún la capacidad para hacer presencia íntegra en muchos territorios.

Aun así, es importante señalar que son las primeras elecciones locales las que uno de los actores violentos que más afectaban la contienda electoral (la antigua guerrilla de las FARC-EP) se ha convertido en un actor político pacífico y legítimo. Los riesgos de violencia identificados en 2019 deben ser entendidos también como desafíos en el camino de lograr una culminación exitosa de este proceso de tránsito a la política legal y pacífica.

2. Resultado del mapa consolidado de violencia 2019

Para las elecciones locales de 2019 están en algún nivel de riesgo de violencia 305 municipios en 29 departamentos del país más Bogotá. Este año hay cinco municipios menos en riesgo que en 2018. El número de casos en riesgo extremo baja en ocho casos, y el riesgo alto baja de 122 a 85 casos, mientras que el riesgo medio aumenta de 130 a 170 casos.

Gráfico 1. *Histórico de niveles de riesgo por factores consolidados de violencia*



Elaboración: MOE

Es posible evidenciar que luego del auge de la guerra y la ilegalidad en los años 90 y comienzos del 2000, se evidencia un des-escalamiento progresivo de la violencia. La tabla 2 detalla las cifras por departamento.

Tabla 2. *Número de municipios en riesgo consolidado por factores de violencia por departamento.*

#	Departamento	Municipios del departamento	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo
1	Arauca	7	2		5	7	100,0%
2	Bogotá D.C.	1			1	1	100,0%
3	Chocó	30	16	3	7	26	86,7%
4	Guaviare	4		3		3	75,0%
5	Cauca	42	11	14	4	29	69,0%
6	Caquetá	16	3	6	1	10	62,5%
7	La Guajira	15	6	3		9	60,0%
8	Putumayo	13	4	2	1	7	53,8%
9	Valle del Cauca	42	13	3	2	18	42,9%
10	Norte de Santander	40	4	4	9	17	42,5%
11	Nariño	64	11	8	7	26	40,6%
12	Casanare	19	5	2		7	36,8%
13	Córdoba	30	6	2	3	11	36,7%
14	Cesar	25	7	2		9	36,0%
15	Meta	29	6	4		10	34,5%
16	Antioquia	125	23	9	7	39	31,2%
17	Bolívar	46	6	5	2	13	28,3%
18	Sucre	26	6	1		7	26,9%
19	Magdalena	30	6	1	1	8	26,7%
20	Vichada	4		1		1	25,0%
21	Tolima	47	7	3		10	21,3%
22	Atlántico	23	3	1		4	17,4%
23	Vaupés	6	1			1	16,7%
24	Risaralda	14		2		2	14,3%
25	Santander	87	6	3		9	10,3%
26	Amazonas	11	1			1	9,1%
27	Huila	37	3			3	8,1%
28	Caldas	27	1	1		2	7,4%
29	Boyacá	123	6	2		8	6,5%
30	Cundinamarca	116	7			7	6,0%
31	San Andrés	2	-	-	-		0,0%
32	Guainía	9	-	-	-		0,0%
33	Quindío	12	-	-	-		0,0%
Total		**1.122**	**170**	**85**	**50**	**305**	**27,2%**

Elaboración: MOE

Hay dos casos que llaman la atención debido al incremento de municipios en riesgo por factores de violencia frente al pasado: Arauca y La Guajira. Arauca es un territorio complejo por la fuerte presencia del ELN y la aparición de disidencias de FARC e incluso de EPL, las economías ilegales como el narcotráfico y el contrabando, y la crisis migratoria de Venezuela. Además, para aumentar la complejidad de este departamento, según oficiales colombianos existe relación entre los actores ilegales y la Guardia venezolana (RCN 2019).

En cuanto a La Guajira, además de compartir la problemática fronteriza con Venezuela, es un departamento con una fuerte falta de gobernabilidad y legitimidad democrática. La Guajira ha tenido 11 gobernadores distintos en los 8 periodos electorales de 1992 a 2016. Entre los gobernadores electos suman 4 destituidos e inhabilitados por Procuraduría, 5 investigados por Fiscalía (2 condenados, 1 en juicio y 2 con imputación de cargos) y 2 elecciones anuladas por el Consejo de Estado (4 gobernadores acumulan sanciones disciplinarias y penales o electorales).

La tabla 3, presenta la cantidad de municipios en riesgo por cada una de las variables que permiten consolidar el riesgo por factores de violencia. Hay que destacar que estas variables se han venido trabajando desde el comienzo de los mapas de riesgo electoral de la MOE, que permiten darles una trazabilidad a los datos.

Tabla 3. *Número de municipios en riesgo 2019 por variable de violencia*

#	Variable	Números de municipios por nivel de riesgo			
		Medio	Alto	Extremo	Total
1	Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados-GAO	51	-	-	51
2	Riesgo por presencia del ELN	80	-	-	80
3	Presencia por disidencias de las FARC	77	-	-	77
4	Presencia EPL	18	-	-	18
5	Riesgo por intensidad de acciones violentas de Grupos Armados Organizados-GAO	30	12	9	51
6	Riesgo por intensidad de acciones violentas del ELN	50	17	13	80
7	Riesgo por intensidad de acciones violentas de las disidencias de las FARC	48	19	10	77
8	Riesgo por intensidad de acciones violentas del EPL	13	4	1	18
9	Riesgo por desplazamiento forzado	300	77	46	423
10	Riesgo por desplazamiento masivo	-	-	36	36
11	Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	41	30	3	74
12	Riesgo por violencia política, social y comunal	-	-	157	130

Elaboración: MOE

Para estas elecciones se han identificado cuatro organizaciones armadas ilegales con presencia en el territorio nacional: los Grupos Armados Organizados (GAO), el ELN, el EPL y las llamadas "Disidencias" de las FARC, conocidas también oficialmente como Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR). Donde hacen presencia, estos grupos desafían el monopolio del Estado en materia de brindar seguridad y regular la economía del territorio estable. Estos grupos basan su estructura económica en actividades ilícitas (narcotráfico, minería ilegal, contrabando, tráfico de personas, alianzas internacionales con grupos ilegales, etc.), lo que además de control territorial les brinda al menos la posibilidad tanto de afectar como de influenciar candidaturas.

En particular, son preocupantes las regiones donde estos grupos están en disputa, pues esta situación puede tener una relación directa con los niveles de violencia contra líderes, candidatos y periodistas, así como de desplazamiento, medidos en las variables de violencia del Mapa de Riesgo Electoral.

Así, uno de los principales resultados del mapa consolidado de violencia para 2019 es que se reafirman zonas donde históricamente el conflicto se ha concentrado, como el Catatumbo, el Urabá antioqueño, sur de Córdoba, el Pacifico desde Chocó hasta Nariño, Magdalena Medio, Caquetá-Meta-Guaviare y Arauca.

En la tabla 4, se señalan 39 municipios de 14 departamentos que han aparecido en la medición de riesgo de violencia desde el 2007 hasta el 2019, es decir, en todos los mapas de riesgo de la MOE. Ituango (Antioquia), Barbacoas (Nariño) y Tame (Arauca) son casos que desde el 2007 aparecen con niveles de riesgo alto y extremo, ubicados en zonas tradicionalmente asociadas con dinámicas violentas.

Tabla 4. *39 municipios que han tenido algún nivel de riesgo consolidado de violencia en los Mapas de Riesgo Electoral de 2007 a 2019*

#	Depto	#	Municipio	Locales 2007	Nacionales 2010	Locales 2011	Nacionales 2014	Locales 2015	Nacionales 2018	Locales 2019
1	Antioquia [6 municipios]	1	Ituango	Alto	Extremo	Extremo	Extremo	Extremo	Extremo	Extremo
		2	Tarazá	Alto	Extremo	Extremo	Alto	Extremo	Extremo	Extremo
		3	Cáceres	Alto	Extremo	Extremo	Alto	Alto	Extremo	Extremo
		4	Valdivia	Extremo	Alto	Extremo	Extremo	Alto	Extremo	Alto
		5	Yarumal	Alto	Alto	Medio	Medio	Extremo	Alto	Medio
		6	San Andrés de Cuerquía	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Medio	Medio
2	Arauca [3 municipios]	7	Arauquita	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Extremo	Alto	Extremo
		8	Fortul	Extremo	Extremo	Alto	Extremo	Extremo	Alto	Extremo
		9	Puerto Rondón	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio
3	Bolívar [1 municipio]	10	Arenal	Medio	Extremo	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto
4	Caquetá [5 municipios]	11	San Vicente del Caguán	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Extremo	Alto	Extremo
		12	Cartagena del Chairá	Extremo	Medio	Alto	Extremo	Extremo	Medio	Alto
		13	La Montañita	Alto	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Medio	Alto
		14	Milán	Extremo	Medio	Alto	Extremo	Extremo	Medio	Medio
		15	Puerto Rico	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Alto	Alto	Alto
5	Cauca [4 municipios]	16	Argelia	Alto	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Medio	Extremo
		17	Piamonte	Extremo	Alto	Extremo	Extremo	Alto	Alto	Alto
		18	Timbiquí	Medio	Extremo	Extremo	Alto	Extremo	Alto	Medio
		19	López	Medio	Extremo	Medio	Medio	Extremo	Alto	Alto
6	Córdoba [1 municipio]	20	Puerto Libertador	Extremo	Extremo	Extremo	Medio	Extremo	Alto	Extremo
7	Guaviare [1 municipio]	21	Calamar	Extremo	Extremo	Alto	Extremo	Alto	Medio	Alto
8	Meta [5 municipios]	22	Mapiripán	Extremo	Alto	Extremo	Extremo	Medio	Alto	Medio
		23	Vistahermosa	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Alto	Alto	Alto
		24	Uribe	Extremo	Alto	Alto	Extremo	Medio	Medio	Alto
		25	Mesetas	Extremo	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
		26	Puerto Lleras	Extremo	Medio	Medio	Medio	Alto	Medio	Medio
9	Nariño [5 municipios]	27	Barbacoas	Extremo	Extremo	Extremo	Medio	Extremo	Extremo	Extremo
		28	El Charco	Extremo	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Alto	Alto
		29	Policarpa	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Extremo	Alto	Alto
		30	Magüi	Alto	Extremo	Medio	Extremo	Alto	Extremo	Alto
		31	Ricaurte	Extremo	Alto	Alto	Extremo	Extremo	Alto	Alto
10	Norte de Santander [4 municipios]	32	El Tarra	Alto	Medio	Extremo	Extremo	Extremo	Extremo	Extremo
		33	San Calixto	Extremo	Medio	Extremo	Alto	Extremo	Alto	Extremo
		34	Teorama	Alto	Alto	Extremo	Alto	Extremo	Extremo	Extremo
		35	El Carmen	Extremo	Extremo	Medio	Alto	Alto	Extremo	Alto
11	Putumayo [1 municipio]	36	Puerto Guzmán	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Alto	Alto	Medio
12	Risaralda [1 municipio]	37	Pueblo Rico	Extremo	Extremo	Medio	Extremo	Extremo	Extremo	Alto
13	Tolima [1 municipio]	38	San Antonio	Extremo	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
14	Valle del Cauca [1 municipio]	39	El Dovio	Alto	Medio	Extremo	Medio	Medio	Extremo	Medio

Elaboración: MOE

3. Conclusiones

El objetivo de generar alertas tempranas a partir de este libro es que las autoridades puedan implementar una política de prevención que combata toda manifestación violenta que afecte la libertad de votar libremente por los mandatarios locales. Las alertas tempranas son necesarias y pueden ser útiles si las instituciones y la sociedad civil logran articularse.

En este marco, la MOE hace un llamado enfático a los partidos y candidatos que participan en estas elecciones para que no utilicen la violencia como elemento de campaña, y

que desautoricen cualquier manifestación o vínculo violento de sus candidatos. Así mismo, es importante señalar que los actos violentos que afectan las elecciones pueden provenir también de la ciudadanía. En las elecciones de 2015 la MOE registró 80 disturbios asociados al certamen electoral en 72 municipios, que se presentaron antes, durante y después de las elecciones.

Si bien es cierto que el conflicto en Colombia ha venido en un des-escalamiento tras la firma del Acuerdo con las FARC-EP, es necesario que el Estado desarrolle su presencia integral en zonas como Arauca, el Catatumbo, Magdalena Medio, El Pacifico colombiano, el Urabá antioqueño, y el Sur Oriente del país. Urge implementar políticas públicas territoriales que generen seguridad y confianza en la sociedad civil y los candidatos, con el fin de promover los valores democráticos y que podamos elegir y ser electos en unas elecciones justas, transparentes y seguras; que el certamen se desarrolle con debates no con armas. El mapa de riesgo consolidado de violencia muestra el desafío latente al control de la legalidad que persiste en las zonas donde se logró acabar la guerra con las FARC.

Referencias

RCN Radio. (Febrero 18 de 2019). "FF.MM. sugiere que Guardia venezolana es complaciente con ELN, tras atentado en Arauca". Recuperado de: https://www.rcnradio.com/colombia/guardia-venezolana-es-complaciente-con-el-eln-comandante-de-las-ffmmn

Riesgo por presencia, intensidad de acciones y amedrentamientos de grupos armados ilegales para las elecciones locales de 2019

Misión de Observación Electoral

Autor:
ÁNGELA MARÍA GÓMEZVEGA
Investigadora
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral - MOE

1. Introducción

El contexto geopolítico del país se ha reconfigurado desde la firma de los Acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC-EP y su consecuente desmovilización. Algunas regiones del territorio colombiano han sido cooptadas por los grupos armados al margen de la ley, pues quedaron vacíos de poder que el Estado no ha podido ocupar. La presencia de estos grupos ilegales causa riesgos para el desarrollo de las elecciones locales, tanto por la inseguridad derivada de su accionar armado como porque se involucran en las dinámicas locales preexistentes, todo lo cual resulta en hechos de violencia antes, durante, e incluso, después de los comicios.

Los grupos al margen de la ley tienen la capacidad de interferir en la vida social, amenazar y cooptar a las autoridades locales, financiarse a partir de los cultivos ilícitos, el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando o la extorsión, por nombrar algunas de las fuentes de financiación. Bajo este tipo de dinámicas existen tres posibles escenarios en los que se encuentran los grupos armados ilegales: la coexistencia entre dos o más agrupaciones, la disputa entre ellas o el dominio de una de ellas. Dependiendo de dichos escenarios, los hechos de violencia pueden variar.

El presente capítulo hace un análisis sobre la presencia y las acciones violentas de los grupos armados ilegales tales como los Grupos Armados Organizados (GAO)[1], el ELN, las llamadas "disidencias" de las FARC y el EPL, conocido como la banda de "Los Pelusos". Este capítulo tiene el propósito de alertar a las autoridades sobre cómo la presencia de estos grupos al margen de la ley puede

[1] En anteriores ediciones del Mapa de Riesgo Electoral se había utilizado el término de Bandas de Crimen Organizado (BCO), Bandas Criminales, BACRIM o Grupos pos-desmovilización paramilitar (GPDP) para denominar este tipo de agrupación.

incidir, y por ende ser un riesgo, en las elecciones locales de 2019.

Los datos de este estudio son producidos por la MOE a partir del Monitor de OCHA[2] donde se reportan los hechos de violencia armada. Adicionalmente, se hace uso de eventos de violencia recopilados a partir del monitoreo de medios de comunicación realizado por la MOE.

El periodo tomado para identificar el riesgo por presencia de grupos armados ilegales cubre los registros del 1 de julio de 2018 hasta el 30 de junio de 2019. Así mismo, este riesgo se medirá por medio de los siguientes indicadores: presencia violenta, la intensidad de las acciones que indican dicha presencia y los actos de amedrentamiento cometidos por los grupos armados al margen de la ley.

Siendo así, el indicador de *presencia violenta* se define de la siguiente manera:

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)

Por otro lado, se mide la *intensidad de la presencia* a partir del número de eventos de conflicto registrados por parte del grupo armado ilegal, teniendo en cuenta que se clasifica de la siguiente manera: un evento de conflicto registrado durante el periodo analizado pone al municipio en riesgo medio, entre dos y tres eventos bélicos lo pone en riesgo alto y más de cuatro acciones lo pone en riesgo extremo.

Finalmente, los *amedrentamientos* se entenderán como las acciones que se utilizan para amedrentar a la población civil, es decir, las amenazas por medio de panfletos, grafitis, entre otros medios de intimidación. Este indicador permite identificar cuando un grupo da indicios de su presencia en un municipio, sin que esto signifique que cometa actos violentos.

El presente capítulo está organizado en cuatro partes que presentan el riesgo derivado de cada grupo armado ilegal: GAO, ELN, "disidencias" de FARC y EPL. Cada uno de estos grupos se analiza a partir de los indicadores de *presencia, intensidad y amedrentamientos*. Al final del capítulo se presentan mapas con el detalle de la presencia registrada de todos los grupos: uno para el factor de presencia, en el cual se utiliza un tono diferente para los registros de amedrentamiento[3]; y otro mapa para el factor

[2] OCHA es la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, es la encargada de movilizar y coordinar la asistencia humanitaria, colaborando con los agentes nacionales e internacionales para disminuir el impacto de las catástrofes y el sufrimiento humano. El Monitor de OCHA registra hechos violentos en el país a partir de reportes que hace el Departamento de Seguridad y Salvaguardia de la ONU con base en información recopilada por el sistema de Naciones Unidas en Colombia y reportes de fuentes abiertas. https://monitor.salahumanitaria.co/

de intensidad. En otro mapa se presenta el número de grupos armados que hace presencia en el municipio, en el cual se muestran las regiones de coincidencia de varios grupos. Finalmente, un mapa muestra la caracterización de estas coincidencias.

La MOE, en el Mapa de Riesgo Electoral de 2018, había identificado cuatro macro-regiones en las que se concentran dinámicas de economías ilegales como cultivos ilícitos y minería ilegal: el Catatumbo (Norte de Santander); la periferia antioqueña (sur de Bolívar, Nordeste y Bajo Cauca antioqueños, sur de Córdoba y Darién y Urabá chocoano); el Pacífico (sur de Chocó y las costas del Valle del Cauca, Cauca y Nariño); y el Suroriente (Meta, Guaviare, Caquetá y Putumayo). En el desarrollo del capítulo se mostrará cómo persiste la relación entre los grupos armados y las economías ilegales en dichas macro-regiones.

En particular, la MOE llama la atención especialmente sobre las regiones donde los distintos grupos armados ilegales se encuentran en disputa, lo que se evidencia en el elevado número de acciones violentas, en medio de las cuales se ve afectada la población civil. Es el caso del Bajo Cauca en Antioquia, Sur de Córdoba, el Darién en el Chocó, el Catatumbo en Norte de Santander, Norte y Centro del Cauca y Pacífico nariñense. En dichas zonas los grupos armados ilegales buscaron apropiarse de los territorios abandonados por las FARC donde "tenían una participación importante en algunos eslabones de la cadena del narcotráfico como la siembra, producción, control de corredores estratégicos e incluso puntos de embarque" (Escobedo David, 2018, pág. 25).

El riesgo de la presencia de estos grupos en disputa en las próximas elecciones es que la contienda electoral durante los meses anteriores a la campaña, o bien el resultado de las elecciones, interfiera con la defensa de sus intereses políticos y económicos, por lo que pueden presentarse asesinatos selectivos hacia líderes sociales, comunales y políticos, hostigamientos durante la jornada electoral, amedrentamientos hacia la población civil, entre otros hechos que alteren los comicios.

1. Los Grupos Armados Organizados (GAO)

El artículo 2 de La Ley de Sometimiento a la Justicia[4] define a los Grupos Armados Organizados como "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", incluyendo el uso de la violencia armada contra la Fuerza Pública e instituciones del estado, la generación de niveles de violencia armada que superen los disturbios y tensiones internas, y con organización y un mando que ejerza liderazgo para usar la violencia en áreas del territorio nacional.

[3] Si en un municipio coincide la presencia violenta y los amedrentamientos, en los mapas se muestra únicamente la presencia violenta del grupo.
[4] Ley 1908 de 2018, emitida por el Congreso para facilitar la entrega a la justicia de los Grupos Armados Organizados, particularmente el Clan del Golfo. Esta terminología proviene a su vez de la Directiva permanente 15 de 2016 del Ministerio del Interior, que abolió la denominación oficial de BACRIM para estas organizaciones.

Desde esta definición, en principio todos los grupos armados contemplados en este capítulo serían un GAO. Incluso, el gobierno de Iván Duque desconoce que la guerrilla del ELN, con la que anteriores gobiernos han sostenido diálogos de paz, sea más que un grupo delincuencial (W Radio, 2019). Sin embargo, para fines prácticos, en este texto se hace habla de GAO solo para hacer referencia a las agrupaciones que han surgido a partir de antiguas estructuras del paramilitarismo, después del proceso de paz que estos grupos concluyeron con el gobierno de Álvaro Uribe en 2006.

Así, se debe entender a los GAO como organizaciones armadas que tienen una jerarquía militar, que suelen componerse por medio de un modelo asociativo de distintas estructuras y que se puede recomponer ante la pérdida de un comandante. Además, tienen una conformación variada, donde el reclutamiento de jóvenes, sicarios y excombatientes de otros grupos armados ilegales es frecuente. Su origen y comandancia está entre los antiguos miembros de los grupos paramilitares, los ejércitos privados al servicio de narcotraficantes, o los grupos remanentes tras la entrega de armas de las FARC5. Se financian principalmente por la comercialización de drogas ilícitas, la extorsión y la minería ilegal. Tienen una presencia territorial limitada al desarrollo de sus economías ilícitas. No tienen interés en apropiarse del Estado a nivel general para cambiar el sistema político o económico, sino que buscan que los funcionarios públicos les sean funcionales a sus intereses particulares. El tipo de violencia que ejercen va dirigido hacia la Fuerza Pública, la población civil, los bienes civiles o contra otros grupos armados. Cuando la violencia es hacia la población civil se caracteriza por ser mediante amenazas panfletarias, extorsiones o asesinatos selectivos. Finalmente, estas organizaciones tienen vínculos con redes internacionales ilegales en las fronteras colombianas que ponen en peligro la seguridad trasnacional (Vanegas, 2017).

Actualmente, el GAO más famoso son las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), también conocidas como Clan del Golfo, Clan Úsuga o Urabeño[6]. Este grupo es heredero de las extintas Águilas Negras, fundadas por "Don Mario" tras la desmovilización en 2006 de las estructuras paramilitares originalmente creadas y comandadas por Carlos Castaño entre el sur de Córdoba y el norte de Antioquia.

Otros grupos de este tipo son Los Caparrapos o Caparros[7], una banda disidente de las AGC surgida en el sur de Córdoba y Los Puntilleros, que operan sobre la cuenca del río Meta y agrupan remanentes de organizaciones anteriores como el Bloque Meta y el Bloque Libertadores del Vichada (a su vez herederos del grupo conocido como Ejército Revolucionario Popular

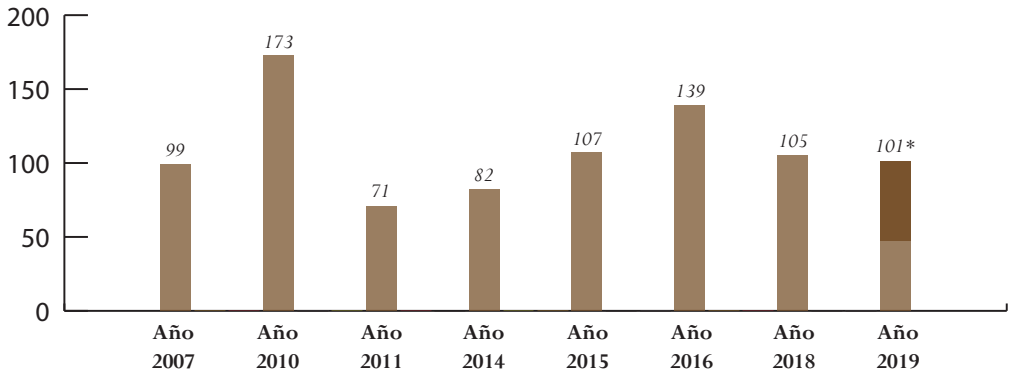
[5] Como se verá más adelante, la denominación que el Gobierno le da a estas estructuras, popularmente llamadas "disidencias" de las FARC, es la de Grupos Armados Organizados Residuales, o GAOR. Este tipo de grupo es abordado en la tercera sección del texto.
[6] Oficialmente el Gobierno utiliza la denominación Clan del Golfo, tras cambiar las otras denominaciones por considerar que estigmatizaban a las personas de apellido Úsuga o de la región de Urabá.
[7] En mayo de 2019 el Ministerio de Defensa por medio de las directivas 015 y 016 cambió la denominación de "Los Caparrapos" a los "Caparros" para evitar la estigmatización de los habitantes de Caparrapí (Cundinamarca), región de origen de esta banda heredera de los grupos paramilitares antes comandados por "Cuco Vanoy". También se identifican como el Bloque Virgilio Peralta Arenas.

Antisubversivo de Colombia – ERPAC). Los GAO subcontratan a los definidos por el artículo 3 de la Ley de Sometimiento a la Justicia como Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), que son estructuras más locales, que a su vez tienen contacto con oficinas de cobro y estructuras sicariales. El impacto de los GDO es que generan desplazamientos intraurbanos, reclutan menores de edad, crean fronteras invisibles en territorios urbanos, generando confinamientos (Álvarez Vanegas, Llorente, Cajiao Vélez, & Garzón, 2017). Algunos ejemplos son el grupo Gente del Orden en Tumaco y Buenaventura, o los Libertadores del Nordeste en el Nordeste antioqueño.

1.1 Riesgo por presencia violenta de Grupos Armados Organizados (GAO)

La presencia de los grupos armados organizados se ha concentrado principalmente en algunas regiones del país en los años más recientes, tales como el Bajo Cauca antioqueño, Sur de Córdoba y el Darién en el Chocó. En la gráfica 1 se muestra la magnitud de la presencia desde 2007 hasta 2019, por cada año electoral.

Gráfica 1. *Municipios con riesgo por presencia de GAO (2007-2019)*



**Desde 2019 el monitoreo permite diferenciar presencia violenta de amedrentamientos. La presencia de GAO en 51 municipios surge de registros de presencia violenta, en otros 50 se deriva solo de amedrentamientos.*

elaboración MOE con datos de CERAC y OCHA

De acuerdo con información extraída del Monitor de OCHA, en 51 municipios de 13 departamentos del país se han registrado acciones bélicas por parte de los GAO, es decir que en 1 de cada 2 departamentos hay presencia violenta de estos grupos, como se observa en la tabla 1 (más adelante en la sección 1.3 se describen los amedrentamientos, a través de los cuales se registra presencia de GAO en otros 50 municipios).

Tabla 1. *Número de municipios por departamento con acciones violentas de GAO (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019)*

#	Departamento	Municipios con presencia de GAO	Municipios del departamento	% sobre total presencia de GAO	% del departamento con presencia
1	Antioquia	16	125	31,4%	12,8%
2	Chocó	9	30	17,6%	30,0%
3	Córdoba	8	30	15,7%	26,7%
4	Nariño	4	64	7,8%	6,3%
5	Meta	3	29	5,9%	10,3%
6	Norte de Santander	3	40	5,9%	7,5%
7	Vichada	1	4	2,0%	25,0%
8	Arauca	1	7	2,0%	14,3%
9	Putumayo	1	13	2,0%	7,7%
10	Sucre	1	26	2,0%	3,8%
11	Caldas	1	27	2,0%	3,7%
12	Magdalena	1	30	2,0%	3,3%
13	Tolima	1	47	2,0%	2,1%
	Total	**51**	**1122**	**1122**	**4,5%**

elaboración MOE con datos de OCHA

Es de resaltar la presencia violenta de los GAO en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó, en donde se han presentado enfrentamientos por el control territorial con otros grupos.

Específicamente en el Bajo Cauca antioqueño y el sur de Córdoba, mantienen enfrentamientos las AGC y "Los Caparrapos" y como resultado se ha presentado desplazamiento masivo de población civil de corregimientos de Puerto Libertador y San José de Uré, una situación que la MOE comenzó a registrar incluso desde días antes de las elecciones legislativas de marzo de 2018. En la subregión del Bajo Cauca confluyen distintos grupos armados, incluso el ELN y "disidencias" de FARC. Ninguno hasta el momento ha logrado el efectivo control del territorio, lo que crea un ambiente hostil para la población civil.

Por su parte, en la subregión del Urabá antioqueño las AGC ejercen cierto nivel de dominio sobre el territorio, en tanto que no hay otros grupos armados ilegales que se les enfrenten y la Fuerza Pública no ha logrado derrotar a esta banda allí.

En la subregión del Nordeste antioqueño, especialmente en Segovia, hay presencia de las AGC y de una disidencia de estas, llamadas Libertadores del Nordeste, que están detrás del tráfico de estupefacientes en los pueblos de la subregión.

En cuanto a Chocó, después de que el Frente 57 de las FARC saliera del territorio, el ELN y las AGC buscaron apropiarse del territorio para controlar el negocio del narcotráfico, la minería y el comercio ilegal de maderas. Específicamente la subregión del Darién está en disputa entre estos grupos armados ilegales; en los municipios de Riosucio y el Carmen del Darién se han presentado enfrentamientos entre ambos grupos, causando confinamiento y desplazamiento forzado a las comunidades indígenas y afro. La MOE comenzó a tener registro de esta situación incluso desde las elecciones locales de 2015, cuando el cese al fuego de las FARC comenzó a permitir esa movilización y conflicto de los otros grupos armados ilegales.

De los 51 municipios donde se reportaron acciones violentas por parte de los GAO, seis (11,7%) son capitales de departamento: Arauca (Arauca), Cúcuta (Norte de Santander); Medellín (Antioquia), Montería (Córdoba), Ibagué (Tolima) y Santa Marta (Magdalena).

En distintas oportunidades se ha evidenciado que los GAO pueden irrumpir en las elecciones. El paramilitarismo, sus estructuras antecesoras, llegaron a impactar profundamente la democracia mediante la realización de pactos con políticos locales y nacionales para manipular mediante el constreñimiento armado el resultado de las elecciones desde finales de los 90 hasta el momento mismo de su desmovilización a inicios de 2006, lo que se conoció como el escándalo de la parapolítica[8]. Tras el proceso de paz que culminó ese año, los GAO han acudido a formas más sutiles de infiltración de la política, donde sus pactos con los políticos no contemplan el constreñimiento armado al elector, sino apenas la financiación de campañas. Durante la campaña electoral de 2015, las anteriores elecciones locales, fueron capturados por tener vínculos con GAO al menos 6 precandidatos y candidatos a distintas corporaciones. Los casos fueron los siguientes: en Tuchín (Córdoba), un precandidato a la alcaldía y otro precandidato al concejo, en Puerto Libertador (Córdoba), un candidato al concejo, en Putumayo un candidato a la gobernación y en Cerro San Antonio (Magdalena), un candidato a la alcaldía. Asimismo, en 2018 fue capturado el alcalde de Cáceres (Antioquia) por concierto para delinquir agravado por tener nexos con las AGC. A esos casos hay que adicionar la condena, en junio de

[8] Entre 2007 y 2015 al menos 63 congresistas fueron condenados por parapolítica, es decir por tener vínculos con paramilitares para llegar al poder. Los paramilitares financiaron las campañas y cometieron crímenes contra líderes políticos, entre otros hechos violentos para beneficiar a los políticos electos.

2018, del senador cordobés Martín Emilio Morales Diz, por concierto para delinquir con grupos armados ilegales y vínculos con el narcotráfico.

Así, estos antecedentes muestran que es un riesgo latente que los GAO incidan sobre las elecciones, aunque no tanto a través del uso de las armas sino mediante pactos con candidatos y la infiltración de dineros ilegales.

1.2 Riesgo por intensidad de presencia de los Grupos Armados Organizados (GAO)

Durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2018 hasta el 30 de junio de 2019, de los 51 municipios con presencia violenta de GAO nueve (17,6%) están en riesgo extremo por la intensidad de las acciones violentas; cinco de estos (55%) están en Antioquia: Ituango (Norte de Antioquia), Tarazá, Cáceres y Caucasia (Bajo Cauca) y Segovia (Nordeste). La intensidad de las acciones violentas en dichas subregiones de Antioquia se puede entender debido a los enfrentamientos entre grupos armados y los combates con las Fuerzas Militares.

Tabla 2. *Número de municipios según nivel de riesgo por intensidad de acciones de GAO. (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019)*

#	Departamento	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total de municipios en riesgo
1	Antioquia	9	2	5	16
2	Chocó	3	5	1	9
3	Córdoba	4	1	3	8
4	Nariño	1	4		5
5	Meta	3			3
6	Norte de Santander	3			3
7	Arauca	1			1
8	Caldas	1			1
9	Magdalena	1			1
10	Putumayo	1			1
11	Sucre	1			1
12	Tolima	1			1
13	Vichada	1			1
	Total	**30**	**12**	**9**	**51**

Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

En el caso de Nariño hace presencia el GDO de Gente del Orden, surgido de ex milicianos de las FARC y que ha tenido enfrentamientos con "disidencias" de las FARC en Tumaco por el control de las rutas del narcotráfico. Es importante resaltar que Tumaco es el segundo municipio con más hectáreas cultivadas de coca en el país, con 16.046,85 hectáreas, el 9% de las 169.018,19 ha cultivadas en 2018 según el Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2018 de UNODC.

A lo largo de este apartado se han expuesto las regiones donde actualmente hay presencia de grupos armados organizados, no obstante, la región del Magdalena Medio no registra acciones violentas por parte de GAO. Es importante aclarar que, a pesar de la falta de registros, en esta región se han hecho algunas capturas a miembros de las AGC acusados de cometer extorsiones, homicidios y secuestros (El Espectador, 2019).

1.3 Riesgo por amedrentamientos de los Grupos Armados Organizados (GAO)

Los amedrentamientos son una manera de manifestar públicamente la presencia de un grupo armado sin ejecutar acciones físicamente violentas. Sin embargo, existe la posibilidad de que el grupo armado ilegal no tenga realmente una estructura militar en el territorio, pero que quiera hacer creer que sí para causar temor entre contrincantes o enemigos.

Por ejemplo, en el caso de "Los Caparrapos" en el Bajo Cauca, las acciones violentas fueron antecedidas por amenazas panfletarias para que la comunidad conociera sus intenciones antes de empezar a actuar. En el periodo analizado, en Córdoba y Antioquia se registra una importante cantidad de panfletos a nombre de las AGC y "Los Caparrapos".

En otros casos, como el de las "Águilas Negras", aparecen panfletos en distintos lugares que hacen creer al público que existe un grupo armado ilegal en la zona, pero en realidad esta organización ni siquiera existe como grupo armado, lo cual no significa que las amenazas no sean serias. A nombre de esta organización ha circulado una gran cantidad de panfletos en Cauca y el mapa de presencia de GAO (al final de este capítulo) muestra cómo gran parte de los registros en el suroccidente del país consisten únicamente en amedrentamientos. En este contexto, urge que las autoridades esclarezcan quién amenaza (y mata) a nombre de las "Águilas Negras", pues se evidencia que existen intereses económicos o políticos que ocultan sus acciones violentas como si fueran parte del 'conflicto armado' a través del uso de referentes a organizaciones armadas. De igual modo, aparecen panfletos de grupos existentes como las AGC, pero en regiones del país donde sus estructuras armadas no llegan. Incluso, han aparecido amenazas a nombre de las desaparecidas Autodefensas Unidas de Colombia o de grupos de dudosa existencia como las "Autodefensas Invisibles del Pacífico". Esta práctica podría explicar por qué el 49% de los municipios con algún tipo de presencia de GAO tienen únicamente amedrentamientos.

Es urgente que las autoridades aclaren quién amenaza haciéndose pasar falsamente por grupos armados ilegales y cuáles son los verdaderos intereses detrás de estos panfletos, que han afectado tanto a líderes sociales como a pre-candidatos y candidatos en 2019.

Tabla 3. *Número de municipios con amedrentamientos de GAO. (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019)*

#	Departamento	Municipios con amedrentamientos de GAO	Municipios del departamento	% sobre total amedrentamientos GAO	% del departamento con amedrentamientos
1	Antioquia	15	125	22,1%	12,0%
2	Cauca	7	42	10,3%	16,7%
3	Córdoba	6	30	8,8%	20,0%
4	Valle del Cauca	5	42	7,4%	11,9%
5	Bolívar	4	46	5,9%	8,7%
6	Chocó	4	30	5,9%	13,3%
7	La Guajira	4	15	5,9%	26,7%
8	Nariño	4	64	5,9%	6,3%
9	Tolima	4	47	5,9%	8,5%
10	Cesar	2	25	2,9%	8,0%
11	Risaralda	2	14	2,9%	14,3%
12	Sucre	2	26	2,9%	7,7%
13	Arauca	1	7	1,5%	14,3%
14	Atlántico	1	23	1,5%	4,3%
15	Bogotá D.C.	1		1,5%	
16	Caldas	1	27	1,5%	3,7%
17	Magdalena	1	30	1,5%	3,3%
18	Meta	1	29	1,5%	3,4%
19	Norte de Santander	1	40	1,5%	2,5%
20	Putumayo	1	13	1,5%	7,7%
21	Santander	1	87	1,5%	1,1%
	Total	**68**	**1122**	**100%**	**6,1%**

Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

A pesar de que en julio de 2018 se promulgó la Ley de Sometimiento a la Justicia, aún no ha habido voluntad de sometimiento a la justicia por parte de los GAO. Así pues, la posibilidad de que estos grupos influyan en las elecciones infiltrando dineros a las campañas o afectado la seguridad de los votantes en muchas zonas rurales del país sigue latente.

2. El Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Tras la desaparición de las FARC-EP en 2017, el Ejército de Liberación Nacional es la última guerrilla tradicional existente en Colombia, operando desde 1964. Incluso, cuando finalizaba el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC, en marzo de 2016, el Gobierno anunció el acuerdo sobre una agenda de negociación con el ELN, y entre

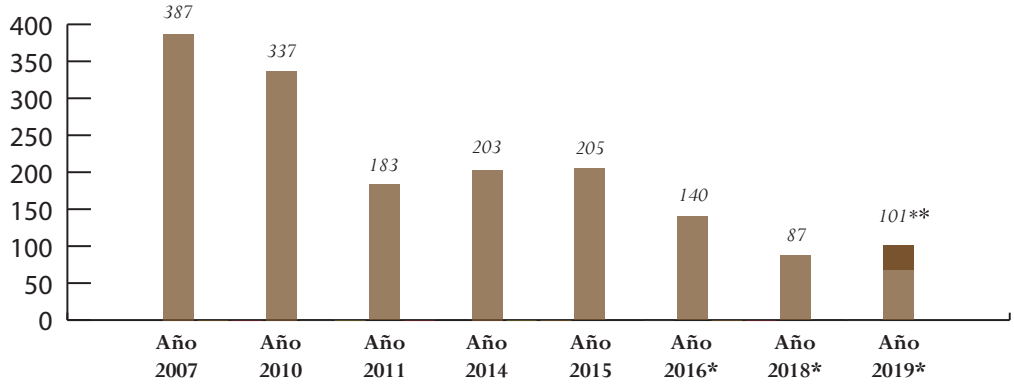
octubre de 2017 y enero de 2018 la Misión de Verificación de la ONU en Colombia (cuya función principal es verificar el cumplimiento del Acuerdo con las FARC) fue encargada de monitorear el cese al fuego del ELN. Sin embargo, en enero de 2019 cesaron los diálogos por el atentado cometido por esta guerrilla contra la Escuela de Cadetes de Policía General de Santander en Bogotá. El gobierno colombiano ha solicitado a Cuba (donde se desarrollaban los diálogos) que extradite al país a los miembros del Comando Central del ELN que se encontraban allí como negociadores. Aunque los últimos seis gobiernos colombianos han tenido algún tipo de diálogo de paz con el ELN, en el contexto actual se ve poco probable que prospere una negociación en el corto plazo.

Así, el ELN se presenta como uno de los factores de riesgo de violencia más extendidos por el territorio colombiano, pues es una estructura armada de alcance nacional y con experiencia, ayudada por el contexto de los vacíos de poder dejados por la desmovilización de las FARC-EP, que no han logrado ser llenados rápidamente mediante servicios del Estado por parte del gobierno colombiano.

2.1 Riesgo por presencia violenta del ELN

A lo largo de los últimos años ha sido visible la reducción en la magnitud de la presencia territorial de las guerrillas. Mientras que hace más de una década este tipo de organización (FARC-EP y ELN) hacía presencia en un tercio del país, tras la desmovilización de las FARC ha quedado como remanente el ELN en una centena de municipios. Viendo en detalle los últimos años, entre los registros del Mapa de Riesgo de 2018 y los de 2019, existe una presencia violenta casi igual (87 municipios vs 80 municipios), aunque en el último año se percibe una expansión del ELN manifestada en amedrentamientos (que se detallan en la sección 2.3).

Gráfica 2. *Municipios con riesgo por presencia de guerrillas(2007-2019)*



** De 2016 en adelante se registra solo la presencia del ELN por la desmovilización de las FARC-EP.*
***Desde 2019 el monitoreo permite diferenciar presencia violenta de amedrentamientos. Se registra presencia violenta del ELN en 80 municipios; en otros 21 se registran solo amedrentamientos.*

elaboración MOE con datos de CERAC y OCHA

El 63% de los municipios con presencia violenta del ELN se concentran en los departamentos de Norte de Santander, Chocó, Cauca, Antioquia, Bolívar y Arauca, lo que corresponde casi totalmente a los bastiones donde se ha mantenido fuerte el ELN luego de las ofensivas militares del Estado en los últimos años. En la tabla 4 se muestra la cantidad de municipios por departamento con presencia violenta de esta guerrilla.

En Norte de Santander el ELN ejerce dominio en la región del Catatumbo a través del Frente de Guerra Nororiental, luego de la guerra que peleó contra el EPL durante el 2018, la cual impidió que la población se moviera libremente en las zonas rurales al momento de las elecciones legislativas y presidenciales de ese año. Claro está que han aparecido "disidencias" de FARC y la dinámica fronteriza suele siempre involucrar la presencia de GAO en la zona. En los 11 municipios del Catatumbo se concentra el 98% de cultivos ilícitos de Norte de Santander, lo que es el 19,7% de los cultivos ilícitos del país (UNODC, 2019).

Por su parte, en el caso de Chocó, mientras que al sur el Frente de Guerra Occidental del ELN ejerce un dominio desde hace varios años, el centro y norte del departamento es territorio en disputa con las AGC. Aunque la participación del departamento sobre los cultivos de coca del país no es muy significativa, la explotación de oro de aluvión en el Chocó concentra el 43% de hectáreas explotadas en el país (UNODC, 2018). Al sur del departamento esta guerrilla decidió sabotear la segunda vuelta presidencial de 2014 y las elecciones locales de 2015 en algunos puestos de votación, impidiendo la movilidad de jurados y votantes y destruyendo material electoral. En 2016, para la votación del Plebiscito, el ELN declaró cese de hostilidades y en 2018 no cometió ataques a las elecciones.

En el Cauca hay disputas entre el ELN y otros grupos armados como "disidencias" de las FARC por el control de las economías ilegales, especialmente al norte. La llegada del Frente de Guerra Suroccidental del ELN a esta parte del departamento, proveniente del sur y de Nariño, es más reciente, se remite hacia 2015 en el contexto del prologando cese al fuego de las FARC-EP que derivó en su desmovilización y el consecuente vacío de poder en una región del departamento que está atravesada por numerosas zonas de producción y tráfico de coca y cocaína, marihuana y oro. El Cauca tiene 17.117,07 hectáreas de coca, es decir el 10% de los cultivos del país (UNODC, 2019) y una importante concentración de oro ilegal, sobre todo hacia el Pacífico (UNODC, 2018).

Los casos de Antioquia y Bolívar deben verse juntos, pues la presencia del Frente de Guerra Darío Ramírez es histórica sobre la Serranía de San Lucas (entre el sur de Bolívar y el Nordeste antioqueño). También es histórica la confrontación con grupos paramilitares, y posteriormente con GAO, por el control del narcotráfico y la minería ilegal en esta región. Claro está que, tras la desmovilización de las FARC, el ELN ha buscado expandirse en esta zona tanto hacia el Magdalena Medio como hacia el norte de Antioquia.

Por último, Arauca es uno de los principales bastiones de esta guerrilla. Allí el Frente de Guerra Oriental ejerce dominio, acrecentado por la desmovilización de las FARC, aunque han aparecido disidencias en las antiguas zonas de esta guerrilla. Desde Arauca se registran movimientos del ELN a ambos lados de la frontera y se expanden hasta Vichada, por lo menos.

En otras zonas como el norte de Cesar y La Guajira, o Putumayo, la presencia del ELN corresponde a intentos de expansión recientes.

Tabla 4. *Número de municipios por departamento con acciones violentas del ELN (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019)*

#	Departamento	Municipios con presencia de ELN	Municipios del departamento	% sobre total presencia de ELN	% del departamento con presencia
1	Norte de Santander	13	40	16,3%	32,5%
2	Chocó	10	30	12,5%	33,3%
3	Cauca	9	42	11,3%	21,4%
4	Antioquia	7	125	8,8%	5,6%
5	Bolívar	6	46	7,5%	13,0%
6	Arauca	5	7	6,3%	71,4%
7	La Guajira	5	15	6,3%	33,3%
8	Casanare	5	19	6,3%	26,3%
9	Cesar	4	25	5,0%	16,0%
10	Boyacá	4	123	5,0%	3,3%
11	Nariño	3	64	3,8%	4,7%
12	Valle del Cauca	2	42	2,5%	4,8%
13	Santander	2	87	2,5%	2,3%
14	Vichada	1	4	1,3%	25,0%
15	Putumayo	1	13	1,3%	7,7%
16	Risaralda	1	14	1,3%	7,1%
17	Magdalena	1	30	1,3%	3,3%
18	Bogotá D.C.	1	1	1,3%	
	Total	**80**	**1122**	**100%**	**7,1%**

Fuente: Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

2.2 Riesgo por intensidad de presencia del ELN

En la tabla 5 se encuentra la distribución de municipios en riesgo por departamento, de acuerdo con la intensidad de las acciones violentas del ELN. Los municipios que están en riesgo extremo son Arauquita, Saravena, Tame, Fortul (en Arauca), Cúcuta, San Calixto, Teorama y El Tarra (en Norte de Santander), Tarazá, Cáceres y Anorí (en Antioquia). En el Mapa de Riesgo de 2018, para las elecciones nacionales, ya se había identificado esta misma situación de riesgo en las mismas poblaciones de Norte de Santander y Arauca, pero no en las de Antioquia que ni siquiera registró municipios en riesgo alto.

Tabla 5. *Número de municipios según nivel de riesgo por intensidad de las acciones del ELN (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019).*

#	Departamento	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total de municipios en riesgo
1	Norte de Santander	6	3	4	13
2	Chocó	3	6	1	10
3	Cauca	8		1	9
4	Antioquia	3	1	3	7
5	Bolívar	6			6
6	Arauca	1		4	5
7	Casanare	4	1		5
8	La Guajira	5			5
9	Boyacá	1	3		4
10	Cesar	3	1		4
11	Nariño	2	1		3
12	Santander	2			2
13	Valle del Cauca	2			2
14	Bogotá D.C.	1			1
15	Magdalena	1			1
16	Putumayo		1		1
17	Risaralda	1			1
18	Vichada	1			1
	Total	**50**	**17**	**13**	**80**

Fuente: Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

En el departamento del Chocó el ELN había mantenido relativo dominio en el sur, sin embargo se han presentado algunas incursiones armadas por parte de las AGC que dan a entender que pueden estar en disputa. En el Litoral de San Juan el ELN ha sido el grupo hegemónico, no obstante, recientemente se han presentado enfrentamientos con una "disidencia" de las FARC.

El departamento de Antioquia, particularmente la subregión del Bajo Cauca, está en disputa tanto entre distintos GAO como con el ELN, pues es una de las zonas que quedó en disputa tras la desmovilización de las FARC. Los municipios del Bajo Cauca que se encuentran en riesgo extremo son Tarazá y Cáceres, los cuales también están en riesgo extremo por la intensidad de la presencia violenta de GAO. Por otro lado, el norte de Antioquia, específicamente el municipio de Anorí, está bajo el dominio del ELN.

Igualmente, llama la atención el Magdalena Medio, puesto que la presencia violenta del ELN se ha hecho más visible desde enero de 2019, con enfrentamientos entre el ELN y el Ejército, especialmente en los municipios del sur de Bolívar. Según los reportes, el ELN no tiene enfrentamientos con otros grupos armados ilegales en estos municipios. Sin embargo, como se expuso anteriormente, ha habido capturas de miembros de las AGC en la región, aunque no se registran acciones violentas de GAO. Esto podría indicar un escenario de coexistencia entre grupos armados ilegales en el Magdalena Medio, bien sea porque se llegó a un pacto o porque ninguno de los grupos tiene la capacidad de enfrentarse sin debilitarse.

2.3 Riesgo por amedrentamientos de ELN

Esta guerrilla se visibiliza a través de actos de amedrentamiento como dejar banderas y grafitis a manera de mensaje sobre su presencia. Igualmente, hace uso de panfletos amenazantes hacía líderes políticos y sociales. Por ejemplo, en mayo fueron amenazados a nombre del ELN varios militantes del Centro Democrático que eran precandidatos a alcaldías y a la Gobernación en Arauca.

Como se describe en la tabla 6, Antioquia es el departamento que tiene más municipios con amedrentamientos, sobre todo en la subregión del Bajo Cauca, en una zona donde es difícil que esta guerrilla desafíe el poder militar de las AGC. Igualmente, el Chocó presenta amedrentamientos contra la población, por medio de panfletos, bloqueando vías, grafitis en propiedades civiles, entre otras acciones.

Tabla 6. *Número de municipios con amedrentamientos del ELN. (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019)*

#	Departamento	Municipios con amedrentamientos de ELN	Municipios del departamento	% sobre total amedrentamientos ELN	% del departamento con amedrentamientos
1	Antioquia	5	125	12,2%	4,0%
2	Arauca	5	7	12,2%	71,4%
3	Chocó	5	30	12,2%	16,7%
4	Santander	4	87	9,8%	4,6%
5	Casanare	3	19	7,3%	15,8%
6	Nariño	3	64	7,3%	4,7%
7	Norte de Santander	3	40	7,3%	7,5%
8	Bolívar	2	46	4,9%	4,3%
9	Boyacá	2	123	4,9%	1,6%
10	Cauca	2	42	4,9%	4,8%
11	Cesar	2	25	4,9%	8,0%
12	Valle del Cauca	2	42	4,9%	4,8%
13	La Guajira	1	15	2,4%	6,7%
14	Putumayo	1	13	2,4%	7,7%
15	Risaralda	1	14	2,4%	7,1%
	Total	**41**	**1122**	**100%**	**3,7%**

Fuente: Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

La presencia del ELN puede considerarse un riesgo para las elecciones, sobre todo teniendo en cuenta el contexto de máxima tensión entre esta guerrilla y el Gobierno y el hecho de que recientemente el ELN es el grupo armado ilegal que más ha impactado violentamente las elecciones. Sobre los datos, hay que tener en cuenta que existe una mayor coherencia entre los amedrentamientos y las acciones violentas de este grupo (a diferencia de lo que pasa con los GAO), por lo que en los 101 municipios con algún tipo de presencia del ELN, así sean amedrentamientos, se sabe que este grupo tiene la capacidad de actuar.

Hasta el momento el ELN no ha anunciado un cese de fuego para las elecciones locales, como lo hicieron en las elecciones nacionales de 2018.

3. Las 'disidencias' de las FARC

En el capítulo del Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados al margen de la ley del Mapa de Riesgo de 2018 la MOE había identificado el riesgo que podía generar el vacío dejado por las FARC luego de su reincorporación. Se recomendaba que el Estado fuera quien llenara esos vacíos rápidamente instituyendo una presencia integral, sin embargo, como se ha venido advirtiendo en el capítulo, han

sido distintos grupos armados los que han entrado en confrontación por llenar esos vacíos en ciertas regiones del país. Bajo este contexto se encuentran las disidencias como un grupo que genera un riesgo para las próximas elecciones.

Es importante tener en cuenta que el conjunto de grupos que hoy se denominan comúnmente como "disidencias" de las FARC no es homogéneo. Cuando se culminaron los diálogos de paz con las FARC-EP, algunos frentes como el Frente 1 y el Frente 7, que operaban sobre la cuenca del río Guaviare, más cinco fejes de las FARC (alias Gentil Duarte, alias Euclides Mora, alias John 40, alias Giovanny Chuspas y alias Julián Chollo), se declararon en disidencia por no estar de acuerdo con lo que se había negociado con el Gobierno (El Espectador, 2016).

En cambio, otras disidencias se formaron luego de que empezó la implementación del Acuerdo de Paz, pues algunos excombatientes desistieron de la reincorporación luego de los retrasos en la adecuación de las zonas veredales transitorias de normalización y posteriormente por los retrasos en la implementación de distintos programas estipulados en el Acuerdo, como sucedió con los frentes 18 y 36 en el norte de Antioquia (Álvarez Vanegas, Pardo Calderón, & Cajiao Vélez, 2018).

En otros casos, las milicias de las FARC, es decir, los vínculos de la guerrilla a nivel urbano que colaboraban logísticamente con ella pero que no eran propiamente integrantes de la estructura armada, tras intentar infructuosamente integrarse al proceso de reincorporación se organizaron como disidencia. Es el caso de municipios del Pacífico como Tumaco, donde ex milicianos y desertores del proceso de reincorporación de FARC han conformado distintas agrupaciones como la Gente del Orden, luego convertidas en las Guerrillas Unidas del Pacífico, o el Frente Óliver Sinisterra, que además se encuentran en guerra entre ellas y otros grupos armados ilegales.

Incluso, en distintas zonas del país hay registro de grupos que se hacen llamar FARC, pero sobre los que no existe un vínculo claro con ex combatientes. Por este motivo, hay que reconocer que no es preciso hablar de "disidencias" de las FARC en todos los casos. Sin embargo, por fines prácticos, en esta sección se utilizará esa denominación para hacer referencia a los grupos armados ilegales que se identifican con la simbología de la desaparecida guerrilla de las FARC-EP[9].

La MOE toma la presencia de disidencias de las FARC como un riesgo, puesto que sus acciones violentas han venido en aumento en una búsqueda por controlar territorios con economías ilegales, al igual que el reclutamiento de nuevos miembros, demostrando tener una significativa capacidad de impacto sobre las comunidades. Según el Observatorio Colombiano de Crimen Organizado hasta abril de 2019 había unos 2.500 miembros de las "disidencias" de las FARC, organizados en unas 37 estructuras

[9] Desde un punto de vista oficial, el Estado denomina a las "disidencias" de FARC como Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR), diferenciándolos de los GAO. Aunque se trata de dos tipos de organización muy similar, la diferencia entre GAOR y GAO está en el origen; los primeros, por lo general originados en antiguos mandos, integrantes o milicianos de las FARC; los segundos, en personas relacionadas con los antiguos grupos paramilitares.

(Navarrete Forero & Olaya, 2019).

3.1 Riesgo por presencia de las "disidencias" de las FARC

Como se evidencia en la tabla 7, los departamentos con más municipios con presencia de las "disidencias" son el Cauca, Antioquia, Meta y Nariño.

En los casos de Antioquia, Cauca y Nariño, como ya se vio, también hacen presencia los GAO y la guerrilla del ELN. En el departamento del Cauca, específicamente en el norte, la disidencia del Frente 6 hace presencia sobre el Pacífico nariñense y caucano, están las Guerrillas Unidas del Pacífico y el Frente Óliver Sinisterra, mientras que en el norte de Antioquia están las de los frentes 18 y 36.

En cambio, las "disidencias" tendrían una presencia dominante en los departamentos de Meta, Guaviare y Putumayo. En estos departamentos hacen presencia las disidencias del Frente 7 y 40 en Meta, el Frente Primero en Guaviare y el Frente 48 en Putumayo.

Tabla 7. *Número de municipios por departamento con acciones violentas de las "disidencias" de las FARC (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019)*

#	Departamento	Municipios con presencia de "disidencias" FARC	Municipios del departamento	% sobre total presencia de "disidencias" FARC	% del departamento con presencia
1	Cauca	17	42	22,1%	40,5%
2	Antioquia	10	125	13,0%	8,0%
3	Meta	8	29	10,4%	27,6%
4	Nariño	7	64	9,1%	10,9%
5	Arauca	6	7	7,8%	85,7%
6	Caquetá	6	16	7,8%	37,5%
7	Norte de Santander	5	40	6,5%	12,5%
8	Putumayo	5	13	6,5%	38,5%
9	Guaviare	3	4	3,9%	75,0%
10	Córdoba	2	30	2,6%	6,7%
11	Tolima	2	47	2,6%	4,3%
12	Bogotá D.C.	1	1	1,3%	-
13	Boyacá	1	123	1,3%	0,8%
14	Casanare	1	19	1,3%	5,3%
15	Chocó	1	30	1,3%	3,3%
16	Valle del Cauca	1	42	1,3%	2,4%
17	Vaupés	1	6	1,3%	16,7%
	Total general	**77**	**1122**	**100%**	**6,9%**

Fuente: Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

En la región Meta, Guaviare, Guaina y Vaupés las disidencias del Frente Primero y el Frente 7 coexisten, sus líderes son alias "Iván Mordisco" y "Gentil Duarte". Ambas estructuras están cooperando, aunque no tengan un frente unificado, por lo que dominan la región y aprovechan las rutas de tráfico de cocaína y marihuana hacia Venezuela y Brasil. Durante el periodo de tiempo monitoreado se registra una mínima presencia del GAO "Los Puntilleros", que podría entrar en conflicto con las "disidencias" en Meta o Vichada. La presencia violenta de las "disidencias" es evidenciada por combates con la Fuerza Pública y ataques a la población civil.

Por otro lado, en Putumayo se encuentra la disidencia del otrora poderoso Frente 48, uno de los más grandes en personas y control territorial de las FARC-EP. Esta disidencia maneja las rutas de narcotráfico hacia Ecuador, donde tiene nexos con redes transnacionales; además se cree que puede tener nexos con el GAO "La Constru", que ha existido en el departamento en los últimos años, pues no hay registros de confrontación (El Espectador, 2019).

Las "disidencias" pretenden mostrarse como grupos armados de carácter guerrillero, que mantienen un programa político, por lo que continúan usando muchas veces el discurso de las antiguas FARC, así como sus símbolos. Esto tiene como objetivo ganar reconocimiento para lograr imponer su control territorial, especialmente sobre la población.

3.2 Riesgo por intensidad de presencia de las "disidencias" de las FARC

La intensidad de la presencia de las "disidencias" de las FARC viene en aumento y preocupa el tipo de acciones violentas que realizan. Por ejemplo, en septiembre de 2018 la disidencia del Frente 36 asesinó a tres geólogos y dejó heridos a otros tres en Yarumal, Antioquia (El Espectador, 2018). Este tipo de acciones está representando un regreso a la situación de inseguridad que se percibía antes del Proceso de Paz y que había desaparecido hacia 2017 tras la concentración y el desarme de cerca de 12.000 combatientes de las FARC-EP.

En el Cauca los municipios que tienen riesgo extremo son Suárez y Cajibío, donde el Frente 6 domina el territorio, sus acciones van desde el bloqueo de vías hasta los hostigamientos a las fuerzas públicas. En el primero de estos municipios, el 1ro de septiembre la disidencia atacó con armas largas el carro blindado de la candidata a la alcaldía Karina García, quien contaba con esquema de seguridad de la UNP, asesinándola junto con un candidato al concejo, su madre y otras personas, para luego prenderle fuego al vehículo. La magnitud de este ataque contra una candidata es un reflejo del nivel de riesgo electoral que pueden representar las disidencias.

Tabla 8. *Número de municipios según nivel de riesgo por intensidad de las acciones de las disidencias de las FARC (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019)*

#	Departamento	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total de municipios en riesgo
1	Cauca	9	5	3	17
2	Antioquia	7	2	1	10
3	Meta	6	1	1	8
4	Nariño	3	3	1	7
5	Arauca	2	3	1	6
6	Caquetá	4		2	6
7	Norte de Santander	4	1		5
8	Putumayo	4	1		5
9	Guaviare		2	1	3
10	Córdoba	2			2
11	Tolima	2			2
12	Bogotá D.C.	1			1
13	Boyacá	1			1
14	Casanare	1			1
15	Chocó	1			1
16	Valle del Cauca	1			1
17	Vaupés		1		1
	Total	**48**	**19**	**10**	**77**

Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

Ya en las elecciones de 2018, durante la primera vuelta, en Convención, Norte de Santander, las disidencias del Frente 33 interceptaron un convoy de la Registraduría y quemaron los votos (que ya habían sido contados y subidos al sistema de resultados) del entonces candidato Iván Duque (Monsalve Gaviria, 2018). En la segunda vuelta hubo un evento similar de destrucción de material electoral en Teorama (aunque no se determinó la autoría). Estos antecedentes indican más formas en las que las "disidencias" pueden afectar el proceso electoral.

3.3 Riesgo por amedrentamientos de las "disidencias" de las FARC

Tras el Proceso de Paz han aparecido panfletos, grafitis y amenazas directas a nombre de la extinta guerrilla de las FARC. Incluso, antes de la primera vuelta presidencial de 2018, aparecieron grafitis celebrando el aniversario del Frente 33 de las FARC en casas y en la alcaldía de El Tarra, Norte de Santander, además repartieron panfletos amenazando a la población (Monsalve Gaviria, 2018).

Tabla 9. *Número de municipios con amedrentamientos de las "disidencias" de las FARC (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019)*

#	Departamento	Municipios con amedrentamientos de "disidencias" FARC	Municipios del departamento	% sobre total amedrentamientos "disidencias" FARC	% del departamento con amedrentamientos
1	Nariño	8	64	19,5%	12,5%
2	Cauca	7	42	17,1%	16,7%
3	Arauca	5	7	12,2%	71,4%
4	Norte de Santander	5	40	12,2%	12,5%
5	Antioquia	3	125	7,3%	2,4%
6	Casanare	2	19	4,9%	10,5%
7	Guaviare	2	4	4,9%	50,0%
8	Santander	2	87	4,9%	2,3%
9	Tolima	2	47	4,9%	4,3%
10	Caquetá	1	16	2,4%	6,3%
11	Córdoba	1	30	2,4%	3,3%
12	Cundinamarca	1	116	2,4%	0,9%
13	Huila	1	37	2,4%	2,7%
14	Meta	1	29	2,4%	3,4%
	Total	**41**	**1122**	**100%**	**3,7%**

Fuente: Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

Como se ve en el mapa al final de este capítulo, existe coherencia geográfica en las regiones con presencia violenta y con solo amedrentamientos de "disidencias". El mapa sugiere el uso de formas de amedrentamiento para alertar regiones donde luego estos grupos han comenzado a ejercer una presencia violenta.

4. El Ejército Popular de Liberación (EPL) o "Los Pelusos"

El Ejército Popular de Liberación (EPL) surgió en Colombia como una guerrilla maoísta en 1967. Tras varios años de acción, esta guerrilla se desmovilizó formalmente tras un proceso de paz con el gobierno de Virgilio Barco e hizo un tránsito a la legalidad conformando el partido político Esperanza Paz y Libertad. Así, en virtud del Acuerdo de Paz, delegados del EPL participaron en la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución de 1991.

En su momento, una pequeña disidencia al mando de Francisco Caraballo retomó las armas en la región de Urabá e incluso persiguió con ayuda de las FARC-EP a antiguos militantes del EPL, lo que empujó a algunos de ellos a unirse a grupos paramilitares de inicios de los 90 en la región como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU, antecesoras de las AUC)[10]. Aunque Caraballo fue capturado en 1994, pequeños reductos de las disidencias del EPL siguieron existiendo, uno de ellos el "Frente Libardo Mora Toro", activo en el Catatumbo y dentro del cual emergió Ramón Navarro, alias "Megateo", quien a mediados de la década de 2000 se convirtió en

el poderoso comandante de un grupo dedicado al control de la producción de coca y el tráfico de cocaína desde el municipio de San Calixto y su región aledaña. Aunque el grupo, que se mantuvo limitado territorialmente al Catatumbo, se siguió denominando EPL, utilizando la misma simbología de la antigua guerrilla, las autoridades no lo reconocen como guerrilla sino como un GAO, y lo llaman la banda de "los Pelusos".

En octubre de 2015 la Fuerza Pública mató a "Megateo", con lo que el EPL quedó sin un mando claro. Posteriormente en 2016 el Gobierno inició negociaciones con el ELN y esta guerrilla declaró un cese al fuego, mientras que el Frente 33 de las FARC-EP se concentró y se desmovilizó, lo que fue aprovechado por los mandos remanentes del EPL en Catatumbo para expandirse por varias zonas de cultivos ilícitos. Tras el fin del cese al fuego del ELN en enero de 2018, esta guerrilla inició una fuerte guerra contra el EPL buscando retomar el control de las zonas por las que se habían expandido los Pelusos. Como resultado se declararon paros armados que confinaron a la población y afectaron la seguridad al momento de las elecciones de 2018.

Para 2019 la situación de seguridad en Catatumbo se había normalizado relativamente tras la recuperación del control del ELN sobre muchas de las zonas donde se expandió el EPL. No obstante, en el último año aparecieron grupos armados actuando de manera violenta e identificándose como EPL en regiones alejadas del Catatumbo, especialmente en el sur del Valle y el norte del Cauca y, en menor medida, en Arauca.

4.1 Riesgo por presencia del EPL- "Los Pelusos"

Desde el 1 de julio de 2018 hasta el 30 de junio de 2019 se han reportado acciones violentas por parte de "Los Pelusos" en los siguientes municipios del Catatumbo: San Calixto, Teorama, Convención, Hacarí, Sardinata, Ábrego, Ocaña y La Playa. Además, está en Puerto Santander, municipio fronterizo con Venezuela. En Cauca están en el norte, en Santander de Quilichao, Suárez, Corinto, Miranda y en el centro en El Tambo. En Valle del Cauca están en Florida, Jamundí y Cali. Finalmente, en Arauca han hecho acciones violentas en Tame.

El EPL combina sus actividades ilícitas con la búsqueda de un reconocimiento a nivel local como un actor político, manteniendo un discurso ideológico como guerrilla. Este grupo tiene la capacidad de afectar a la Fuerza Pública con el uso de francotiradores y artefactos explosivos improvisados.

[10] Es el caso de combatientes como los hermanos Juan de Dios y Dairo Antonio Úsuga, quienes nuevamente se desmovilizaron en el proceso de paz de los paramilitares, y de nuevo volvieron a las armas dentro de las Águilas Negras y luego al mando de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

Tabla 10. *Número de municipios por departamento con acciones violentas del EPL (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019)*

#	Departamento	Municipios con presencia de EPL	Municipios del departamento	% sobre total presencia de EPL	% del departamento con presencia
1	Norte de Santander	9	40	50,0%	22,5%
2	Cauca	5	42	27,8%	11,9%
3	Valle del Cauca	3	42	16,7%	7,1%
4	Arauca	1	7	5,6%	14,3%
	Total	**18**	**1122**	**100%**	**1,6%**

Fuente: Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

Todos los territorios con presencia del EPL están en disputa con otros grupos armados. En el Catatumbo, en el Valle del Cauca y en Arauca con el ELN, mientras que en el Cauca especialmente con "disidencias" de las FARC.

4.2 Riesgo por intensidad de la presencia del EPL

Según los registros, entre el 1 de julio de 2018 y el 30 de junio de 2019 el único municipio que presenta riesgo extremo por intensidad de las acciones violentas del EPL es Hacarí (Norte de Santander), no solo por la cantidad de acciones sino por la gravedad de los hechos, pues en medio de los enfrentamientos con el ELN se registraron asesinatos y heridos civiles, además de desplazamientos masivos.

Tabla 11. *Número de municipios según nivel de riesgo por intensidad de las acciones del EPL (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019*

#	Departamentos	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total de municipios en riesgo
1	Norte de Santander	6	2	1	9
2	Cauca	3	2		5
3	Valle del Cauca	2	1		3
4	Arauca	1			1
	Total	**12**	**5**	**1**	**18**

Fuente: Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

Teniendo en cuenta lo anterior, es preocupante el aumento de las acciones violentas por parte del EPL o Los Pelusos". Aunque su poder se ha contenido en el Catatumbo por la guerra con el ELN preocupa además su expansión hacia nuevas regiones. Esto significa que el grupo armado mantiene un importante poder, pues tiene la capacidad de enfrentarse a otros grupos armados ilegales, así como a la Fuerza Pública, y de incursionar en nuevas zonas. Aunque no es un grupo dominante territorialmente, es lo suficientemente beligerante como para impactar negativamente sobre la población civil, sobre todo en este periodo electoral.

4.3 Riesgo por amedrentamientos del EPL

El tipo de amedrentamiento que hace EPL suele hacerse por medio de panfletos dirigidos hacia la población civil. Esto puede afectar las elecciones locales pues pueden generar acciones violentas antecedidas por amenazas. En su momento, en abril de 2018 (antes del periodo cubierto por este análisis), el EPL llegó a declarar "paro armado" en toda la región del Catatumbo, sin referirse a lugares específicos (como había sucedido en el pasado), en la época en la que estalló la guerra con el ELN. Este acto de amedrentamiento impactó a toda la sub región del departamento de Norte de Santander, especialmente en materia de movilidad y comercio.

Como se describe en la tabla 12, los departamentos que tienen registros de amedrentamientos de "Los Pelusos" en el último año coinciden con dos de los que tienen acciones violentas.

Los panfletos suelen ir dirigidos contra autoridades locales, líderes sociales y poblaciones vulnerables.

Tabla 12. *Número de municipios con amedrentamientos del EPL (1 de julio de 2018- 30 de junio de 2019)*

#	Departamento	Municipios con amedrentamientos de EPL	Municipios del departamento	% sobre total amedrentamientos EPL	% del departamento con amedrentamientos
1	Norte de Santander	4	40	66,7%	10,0%
2	Valle del Cauca	2	42	33,3%	4,8%
	Total	**6**	**1122**	**100%**	**0,5%**

Fuente: Elaborado por MOE con datos del Monitor de OCHA

Conclusiones

A pesar de que el Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP permitió la salida negociada de un actor al margen de la ley, el contexto para las próximas elecciones sigue teniendo la presencia de los Grupos Armados Organizados, la guerrilla del ELN, las "disidencias" de las FARC y al EPL como un riesgo. Las acciones violentas que han realizado estos grupos armados se han concentrado en algunas regiones del país, como se ha explicado a lo largo del capítulo, lo que hace que el número de municipios con riesgo por presencia de grupos armados ilegales sea menor que antes del Acuerdo de Paz. No obstante, las zonas donde se concentran hoy estos grupos viven con intensidad nuevos episodios del conflicto armado.

Existen unas regiones donde la presencia violenta de los grupos armados ilegales se ha intensificado tales como el Bajo Cauca antioqueño, el Urabá antioqueño, el sur de Córdoba, la subregión del Darién en el Chocó, el Catatumbo en Norte de Santander, el pacífico nariñense, el centro y el norte del Cauca. En dichas regiones existen disputas entre los grupos armados ilegales, lo que incrementa la violencia de su presencia, pues los enfrentamientos dejan como resultado asesinatos, desplazamientos, confinamientos, entre otros hechos de violencia. Incluso, como se ha visto, ataques contra candidatos.

Además de que la seguridad de las elecciones se vea envuelta en las dinámicas violentas de estos grupos, existen algunos antecedentes recientes de afectación directa a la jornada electoral. Particularmente el ELN ha afectado los puestos de votación del sur de Chocó en 2014 y 2015, y las "disidencias" de FARC, el material electoral en 2018 en Catatumbo. Sería deseable, como en otros años, que estos grupos decreten ceses de hostilidades durante las elecciones, aunque, a diferencia de otras épocas, actualmente no se percibe un ambiente propicio para ese tipo de declaraciones.

Además del impacto violento, como ya se vio, existe un riesgo electoral asociado a la infiltración de los grupos armados ilegales dentro de las campañas electorales bajo la forma de alianzas y financiación. Aunque este riesgo solo se ha evidenciado (y hasta

fechas muy recientes) frente a los GAO, no es descartable que también suceda con las otras organizaciones.

Merecen una mención particular las "disidencias" de las FARC. La presencia de estos grupos viene en aumento y podría seguir ampliándose si la implementación del Acuerdo de Paz no contrarresta los incentivos para el surgimiento de estos grupos, a saber, la permanencia de las economías ilegales y una grandísima falta de alternativas económicas para la población, sumada a una carencia de servicios integrales del Estado. La MOE llama la atención sobre la importancia y la urgencia de avanzar con la implementación del Acuerdo de Paz.

Finalmente, la MOE les recomienda a las instituciones y a los partidos y movimientos políticos que, en primer lugar, tomen las medidas de prevención y protección para quienes participan en las próximas elecciones como candidatos, puesto que se han visto afectados por formas de violencia política que en ocasiones tienen que ver con los grupos armados ilegales. En segundo lugar, se hace un llamado para que las autoridades estén al tanto de quiénes financian y apoyan las campañas políticas, pues se ha encontrado que es significativo el riesgo de que los grupos al margen de la ley establezcan nexos con políticos locales.

Bibliografía

Álvarez Vanegas, E., Llorente, M. V., Cajiao Vélez, A., & Garzón, J. C. (2017). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Álvarez Vanegas, E., Pardo Calderón, D., & Cajiao Vélez, A. (2018). Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Cuesta, I., & Cajiao, A. (27 de Agosto de 2018). Catatumbo: lecciones de la nueva cara de la confrontación. El Espectador.

Durán, N. H. (Mayo de 27 de 2018). El Catatumbo giró a la derecha política. El Espectador.

El Espectador. (14 de Diciembre de 2016). Así son los cinco jefes de las Farc que se declararon en disidencia. El Espectador.

El Espectador. (20 de Septiembre de 2018). Tres geólogos fueron asesinados en Yarumal, Antioquia. El Espectador.

El Espectador. (27 de Junio de 2019). "La Construu": la organización criminal en la que se reinventó "El Alacrán". El Espectador.

El Espectador. (17 de Junio de 2019). Capturan a nueve miembros del Clan del Golfo en el Magdalena Medio. El Espectador.

El País. (14 de Mayo de 2018). El ELN anuncia un nuevo cese al fuego unilateral para las elecciones presidenciales de Colombia. El País.

El Tiempo. (15 de Junio de 2018). Comienza cese unilateral del fuego del Eln por segunda vuelta. El Tiempo.

Escobedo David, R. (2018). Narcotráfico, actores armados e impacto humanitario en el escenario posacuerdo y de construcción de paz. En D. d. Pueblo, Informe Especial: Economìas ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo (págs. 23-121). Bogotá: Icolgraf Impresores S.A.S. Recuperado de http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf

Johnson, K. (2 de Abril de 2019). S.O.S. para el Chocó. El Espectador.

Monsalve Gaviria, R. (27 de Mayo de 2018). Disidencias de Farc quemaron votos de Duque en Convención, Norte de Santander. El Colombiano.

Navarrete Forero, M. A., & Olaya, Á. (9 de Abril de 2019). InSight Crime. El plan de 'Gentil Duarte' para unificar a disidencias de las FARC. Recuperado de https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/plan-gentil-duarte-unificar-disidencias-farc/

Robayo Cabrera, G., & Rubiano Plazas, D. A. (2018). Cultivos ilícitos y minería ilegal: las economías ilegales como riesgo para la transparencia electoral. En M. d. Observación, Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones nacionales 2018 (págs. 265-279). Bogotá: Arte Litográfico.

UNODC. (2018). "Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota. Bogotá: UNODC.

UNODC. (2019). Monitoreo de territorios afectados. Bogotá: Legis S. A.

Vanegas, E. Á. (16 de Enero de 2017). El crimen organizado en lo local: ¿un problema subvalorado en Colombia? Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1449

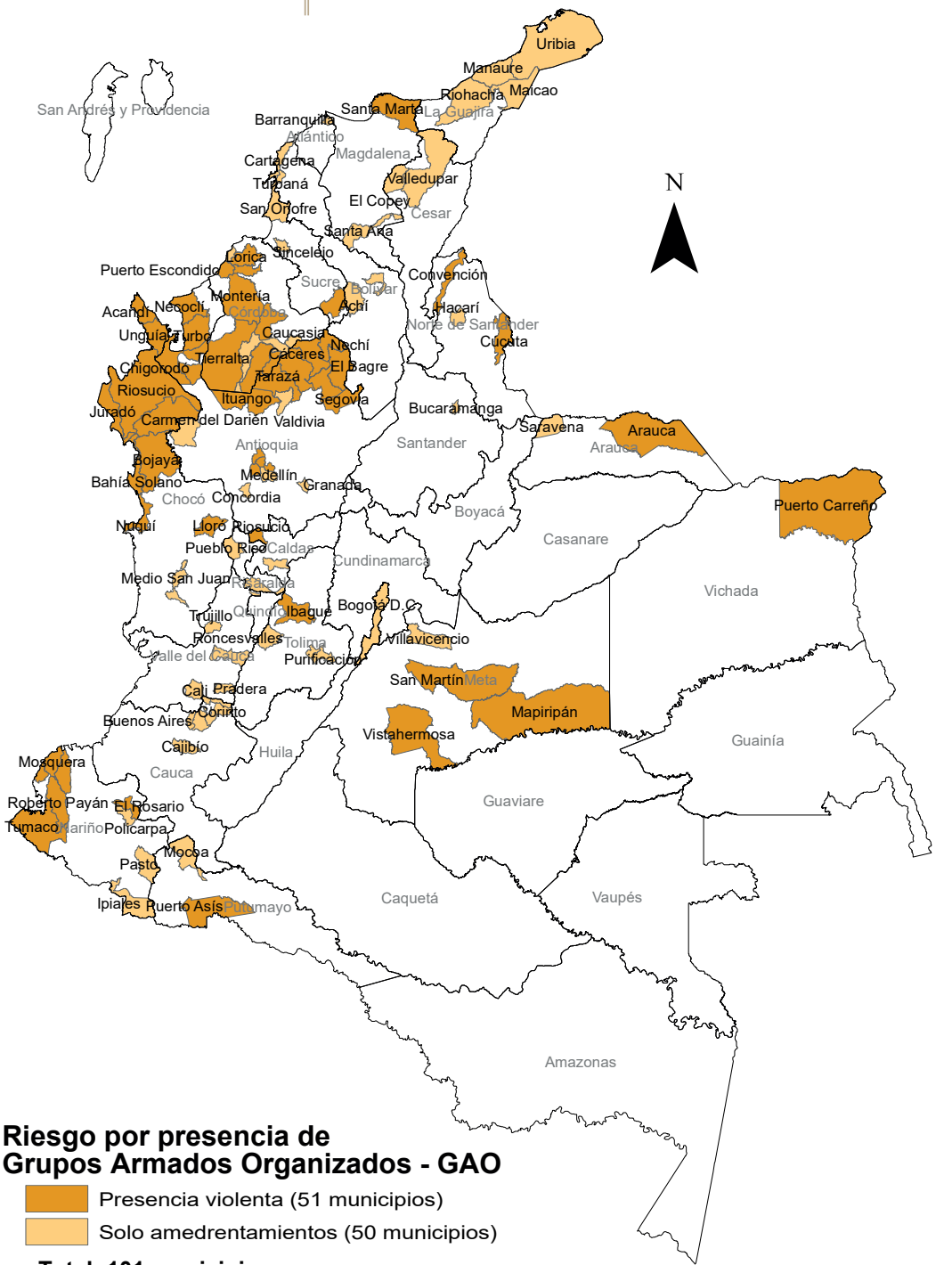
Verdad Abierta. (29 de Agosto de 2013). De la curul a la cárcel. Verdad Abierta.

Verdad Abierta. (14 de Enero de 2019). 'Caparrapos': fuerza que desestabiliza el Bajo Cauca antioqueño y el sur cordobés. Verdad Abierta.

W Radio. (2019). ¿Por qué el Gobierno niega la existencia de un conflicto armado con el ELN? Recuperado de https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/por-que-el-gobierno-niega-la-existencia-de-un-conflicto-armado-con-el-eln/20190228/nota/3870312.aspx.

Misión de Observación Electoral

Mapa # 21.
Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados GAO 2019



Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados - GAO

- Presencia violenta (51 municipios)
- Solo amedrentamientos (50 municipios)

Total: 101 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados

Antioquia (16)
- Apartadó
- Bello
- áceres
- Caucasia
- Chigorodó
- Ebéjico
- El Bagre
- Ituango
- Nechí
- Necoclí
- San Jerónimo
- Segovia
- Sopetrán
- Tarazá
- Turbo
- Zaragoza

Arauca (1)
- Arauca

Caldas (1)
- Riosucio

Chocó (9)
- Acandí
- Bahía Solano
- Bojayá
- Carmen del Darién
- Juradó
- Lloró
- Nuquí
- Riosucio
- Unguía

Córdoba (8)
- Lorica
- Montería
- Planeta Rica
- Puerto Escondido
- Puerto Libertador
- San José de Uré
- San Pelayo
- Tierralta

Magdalena (1)
- Santa Marta

Meta (3)
- Mapiripán
- San Martín
- Vistahermosa

Nariño (5)
- El Rosario
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Roberto Payán
- Tumaco

Norte de Santander (3)
- Convención
- Cúcuta
- Puerto Santander

Putumayo (1)
- Puerto Asís

Sucre (1)
- Majagual

Tolima (1)
- Ibagué

Vichada (1)
- Puerto Carreño

Total (51)

Amedrentamientos GAO

Antioquia (5)
- Concordia
- Granada
- Medellín
- Murindó
- Valdivia

Arauca (1)
- Saravena

Atlántico (1)
- Barranquilla

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Bolívar (4)
- Achí
- Barranco de Loba
- Cartagena
- Turbaná

Caldas (1)
- Manizales

Cauca (7)
- Buenos Aires
- Cajibío
- Caloto
- Corinto
- Miranda
- Puerto Tejada
- Santander de Quilichao

Cesar (2)
- El Copey
- Valledupar

Chocó (1)
- Medio San Juan

Córdoba (3)
- La Apartada
- Montelíbano
- Moñitos

La Guajira (4)
- Maicao
- Manaure
- Riohacha
- Uribia

Magdalena (1)
- Santa Ana

Meta (1)
- Villavicencio

Nariño (3)
- Ipiales
- Pasto
- Policarpa

Norte de Santander (1)
- Hacarí

Putumayo (1)
- Mocoa

Risaralda (2)
- Pereira
- Pueblo Rico

Santander (1)
- Bucaramanga

Sucre (2)
- San Onofre
- Sincelejo

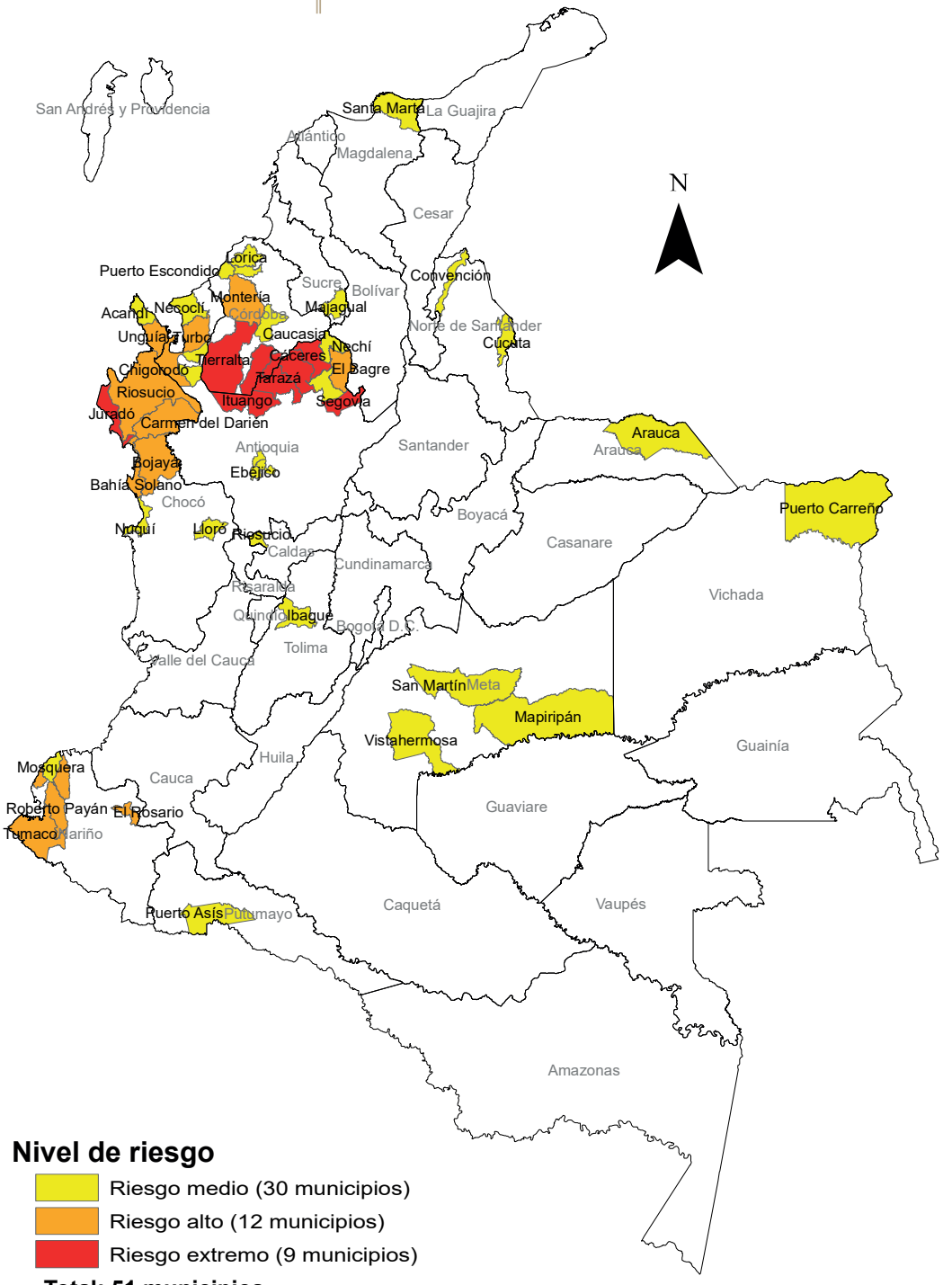
Tolima (3)
- Purificación
- Roncesvalles
- Saldaña

Valle del Cauca (5)
- Alcalá
- Cali
- Guadalajara de Buga
- Pradera
- Trujillo

Total general (50)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 22.
Riesgo por intensidad de acciones violentas de Grupos Armados Organizados – GAO 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (30 municipios)
- Riesgo alto (12 municipios)
- Riesgo extremo (9 municipios)

Total: 51 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo por intensidad de presencia de grupos armados ilegales GAO

Riesgo Extremo

Antioquia (5)
- Cáceres
- Caucasia
- Ituango
- Segovia
- Tarazá

Chocó (1)
- Juradó

Córdoba (3)
- Puerto Libertador
- San José de Uré
- Tierralta

Total (9)

Riesgo Alto

Antioquia (2)
- El Bagre
- Turbo

Chocó (5)
- Bahía Solano
- Bojayá
- Carmen del Darién
- Riosucio
- Unguía

Córdoba (1)
- Montería

Nariño (4)
- El Rosario
- Olaya Herrera
- Roberto Payán
- Tumaco

Total (12)

Riesgo Medio

Antioquia (9)
- Apartadó
- Bello
- Chigorodó
- Ebéjico
- Nechí
- Necoclí
- San Jerónimo
- Sopetrán
- Zaragoza

Arauca (1)
- Arauca

Caldas (1)
- Riosucio

Chocó (3)
- Acandí
- Lloró
- Nuquí

Córdoba (4)
- Lorica
- Planeta Rica
- Puerto Escondido
- San Pelayo

Magdalena (1)
- Santa Marta

Meta (3)
- Mapiripán
- San Martín
- Vistahermosa

Nariño (1)
- Mosquera

Norte de Santander (3)
- Convención
- Cúcuta
- Puerto Santander

Putumayo (1)
- Puerto Asís

Sucre (1)
- Majagual

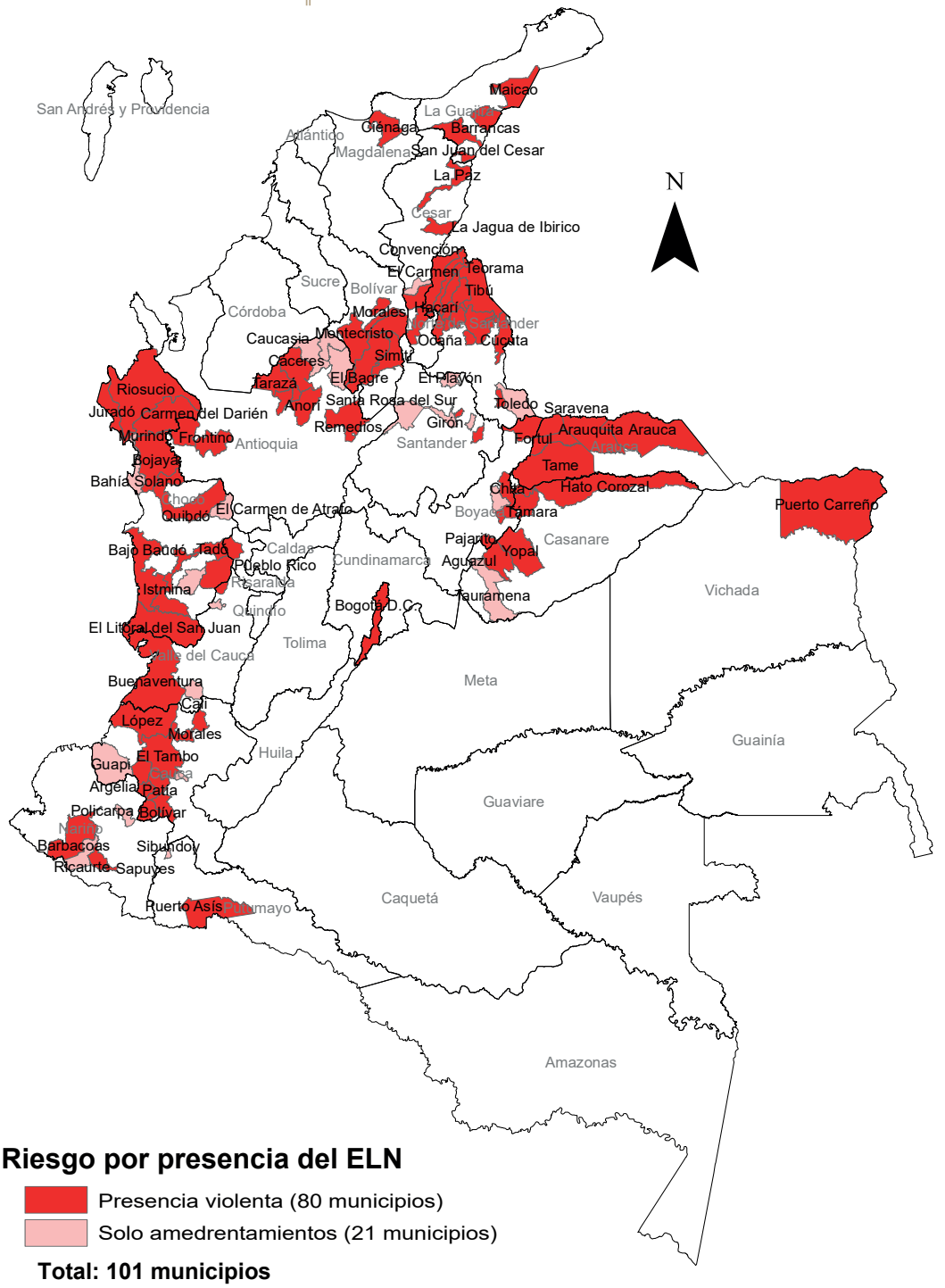
Tolima (1)
- Ibagué

Vichada (1)
- Puerto Carreño

Total (30)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 23.
Riesgo por presencia del ELN 2019



Riesgo por presencia del ELN

Presencia violenta (80 municipios)

Solo amedrentamientos (21 municipios)

Total: 101 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

◆ Riesgo por presencia de ELN

Norte de Santander (13)
- Bucarasica
- Convención
- Cúcuta
- El Carmen
- El Tarra
- Hacarí
- La Playa
- Labateca
- Ocaña
- San Calixto
- Sardinata
- Teorama
- Tibú

Chocó (10)
- Bajo Baudó
- Bojayá
- Carmen del Darién
- El Litoral del San Juan
- Istmina
- Juradó
- Quibdó
- Riosucio
- San José del Palmar
- Tadó

Cauca (9)
- Argelia
- Balboa
- Bolívar
- El Tambo
- López
- Mercaderes
- Morales
- Patía
- Santander de Quilichao

Antioquia (7)
- Anorí
- Cáceres
- Frontino
- Murindó
- Remedios
- Tarazá
- Valdivia

Bolívar (6)
- Arenal
- Montecristo
- Morales
- Norosí
- Santa Rosa del Sur
- Simití

Arauca (5)
- Arauca
- Arauquita
- Fortul
- Saravena
- Tame

Casanare (5)
- Aguazul
- Hato Corozal
- Sácama
- Támara
- Yopal

La Guajira (5)
- Barrancas
- Hatonuevo
- Maicao
- San Juan del Cesar
- Urumita

Boyacá (4)
- Chita
- Cubará
- Pajarito
- Pisba

Cesar (4)
- Aguachica
- La Gloria
- La Jagua de Ibirico
- La Paz

Nariño (3)
- Barbacoas
- Mallama
- Sapuyes

Santander (2)
- Floridablanca
- San Andrés

Valle del Cauca (2)
- Buenaventura
- El Cairo

Risaralda (1)
- Pueblo Rico

Vichada (1)
- Puerto Carreño

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Magdalena (1)
- Ciénaga

Putumayo (1)
- Puerto Asís

Total (80)

◆ Amedrentamientos ELN

Antioquia (3)
- Caucasia
- El Bagre
- Nechí

Boyacá (1)
- Socotá

Casanare (1)
- Tauramena

Cauca (2)
- Guapi
- Rosas

Cesar (1)
- Pelaya

Chocó (3)
- Bahía Solano
- El Carmen de Atrato
- Nóvita

Nariño (2)
- Policarpa
- Ricaurte

Norte de Santander (1)
- Toledo

Putumayo (1)
- Sibundoy

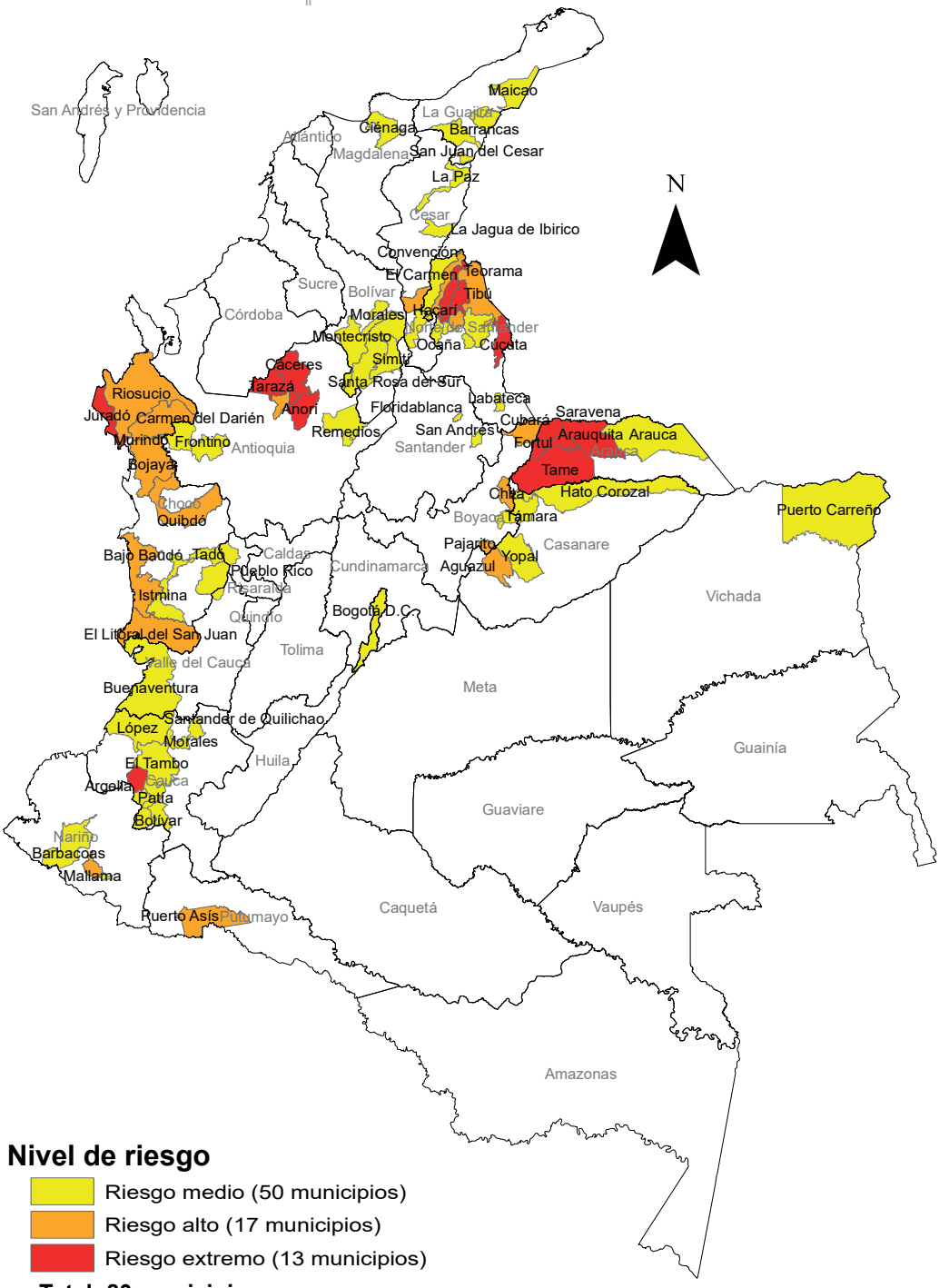
Santander (4)
- Barrancabermeja
- El Playón
- Girón
- Santa Bárbara

Valle del Cauca (2)
- Cali
- El Dovio

Total general (21)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 24.
Riesgo por intensidad de acciones violentas del ELN 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (50 municipios)
- Riesgo alto (17 municipios)
- Riesgo extremo (13 municipios)

Total: 80 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo por intensidad de presencia de grupos armados ilegales ELN

Riesgo Extremo

Norte de Santander (4)
- Cúcuta
- El Tarra
- San Calixto
- Teorama

Arauca (4)
- Arauquita
- Fortul
- Saravena
- Tame

Antioquia (3)
- Anorí
- Cáceres
- Tarazá

Chocó (1)
- Juradó

Cauca (1)
- Argelia

Total (13)

Riesgo Alto

Chocó (6)
- Bajo Baudó
- Bojayá
- Carmen del Darién
- El Litoral del San Juan
- Quibdó
- Riosucio

Boyacá (3)
- Chita
- Cubará
- Pajarito

Norte de Santander (3)
- Convención
- Hacarí
- Tibú

Nariño (1)
- Mallama

Putumayo (1)
- Puerto Asís

Casanare (1)
- Aguazul

Antioquia (1)
- Valdivia

Cesar (1)
- La Gloria

Total (17)

Riesgo Medio

Cauca (8)
- Balboa
- Bolívar
- El Tambo
- López
- Mercaderes
- Morales
- Patía
- Santander de Quilichao

Bolívar (6)
- Arenal
- Montecristo
- Morales
- Norosí
- Santa Rosa del Sur
- Simití

Norte de Santander (6)
- Bucarasica
- El Carmen
- La Playa
- Labateca
- Ocaña
- Sardinata

La Guajira (5)
- Barrancas
- Hatonuevo
- Maicao
- San Juan del Cesar
- Urumita

Casanare (4)
- Hato Corozal
- Sácama
- Támara
- Yopal

Antioquia (3)
- Frontino
- Murindó
- Remedios

Cesar (3)
- Aguachica
- La Jagua de Ibirico
- La Paz

Chocó (3)
- Istmina
- San José del Palmar
- Tadó

Santander (2)
- Floridablanca
- San Andrés

Valle del Cauca (2)
- Buenaventura
- El Cairo

Nariño (2)
- Barbacoas
- Sapuyes

Arauca (1)
- Arauca

Vichada (1)
- Puerto Carreño

Magdalena (1)
- Ciénaga

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

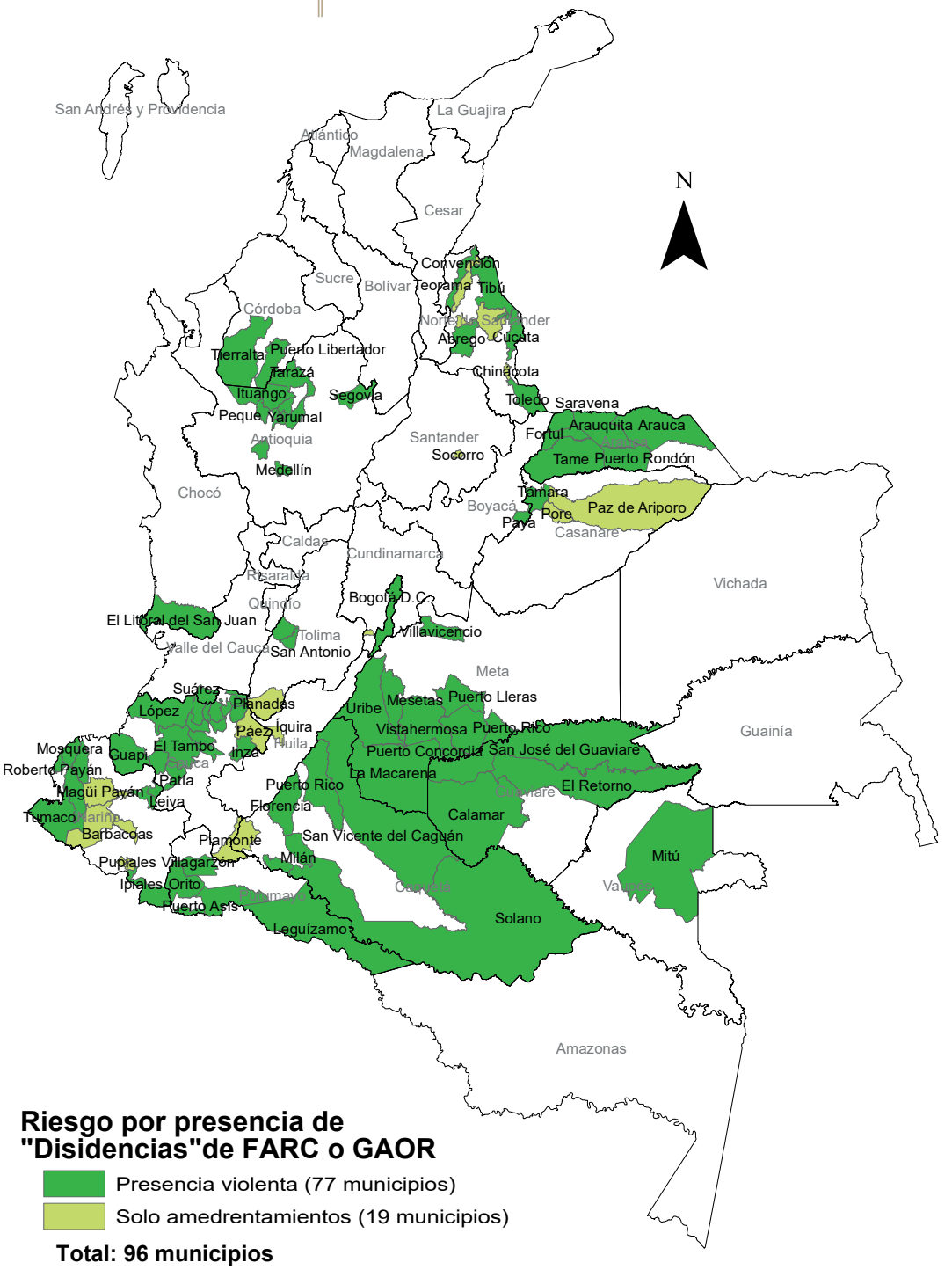
Risaralda (1)
- Pueblo Rico

Boyacá (1)
- Pisba

Total (50)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 25.
Riesgo por presencia de “disidencias” de FARC 2019



Riesgo por presencia de "Disidencias"de FARC o GAOR

- Presencia violenta (77 municipios)
- Solo amedrentamientos (19 municipios)

Total: 96 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo por presencia de Disidencias FARC

Cauca (17)
- Argelia
- Buenos Aires
- Cajibío
- Caldono
- Caloto
- Corinto
- El Tambo
- Guapi
- Inzá
- López
- Miranda
- Morales
- Patía
- Popayán
- Santander de Quilichao
- Suárez
- Toribío

Antioquia (10)
- Briceño
- Ituango
- Medellín
- Peque
- San Andrés de Cuerquía
- Santafé de Antioquia
- Segovia
- Tarazá
- Toledo
- Yarumal

Meta (8)
- La Macarena
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Puerto Lleras
- Puerto Rico
- Uribe
- Villavicencio
- Vistahermosa

Nariño (7)
- El Rosario
- Ipiales
- Leiva
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Roberto Payán
- Tumaco

Arauca (6)
- Arauca
- Arauquita
- Fortul
- Puerto Rondón
- Saravena
- Tame

Caquetá (6)
- Florencia
- Milán
- Puerto Rico
- San Vicente del Caguán
- Solano
- Solita

Norte de Santander (5)
- Abrego
- Convención
- Cúcuta
- Tibú
- Toledo

Putumayo (5)
- Leguízamo
- Orito
- Puerto Asís
- San Miguel
- Villagarzón

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

Tolima (2)
- Roncesvalles
- San Antonio

Córdoba (2)
- Puerto Libertador
- Tierralta

Boyacá (1)
- Paya

Vaupés (1)
- Mitú

Valle del Cauca (1)
- Jamundí

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Chocó (1)
- El Litoral del San Juan

Casanare (1)
- Támara

Total (77)

Amedrentamientos disidencias FARC

Caquetá (1)
- San José del Fragua

Casanare (2)
- Paz de Ariporo
- Pore

Cauca (2)
- Páez
- Piamonte

Cundinamarca (1)
- Venecia

Huila (1)
- Íquira

Nariño (6)
- Aldana
- Barbacoas
- Guachucal
- Magüi Payán
- Pupiales
- Samaniego

Norte de Santander (4)
- Chinácota
- La Playa
- Sardinata
- Teorama

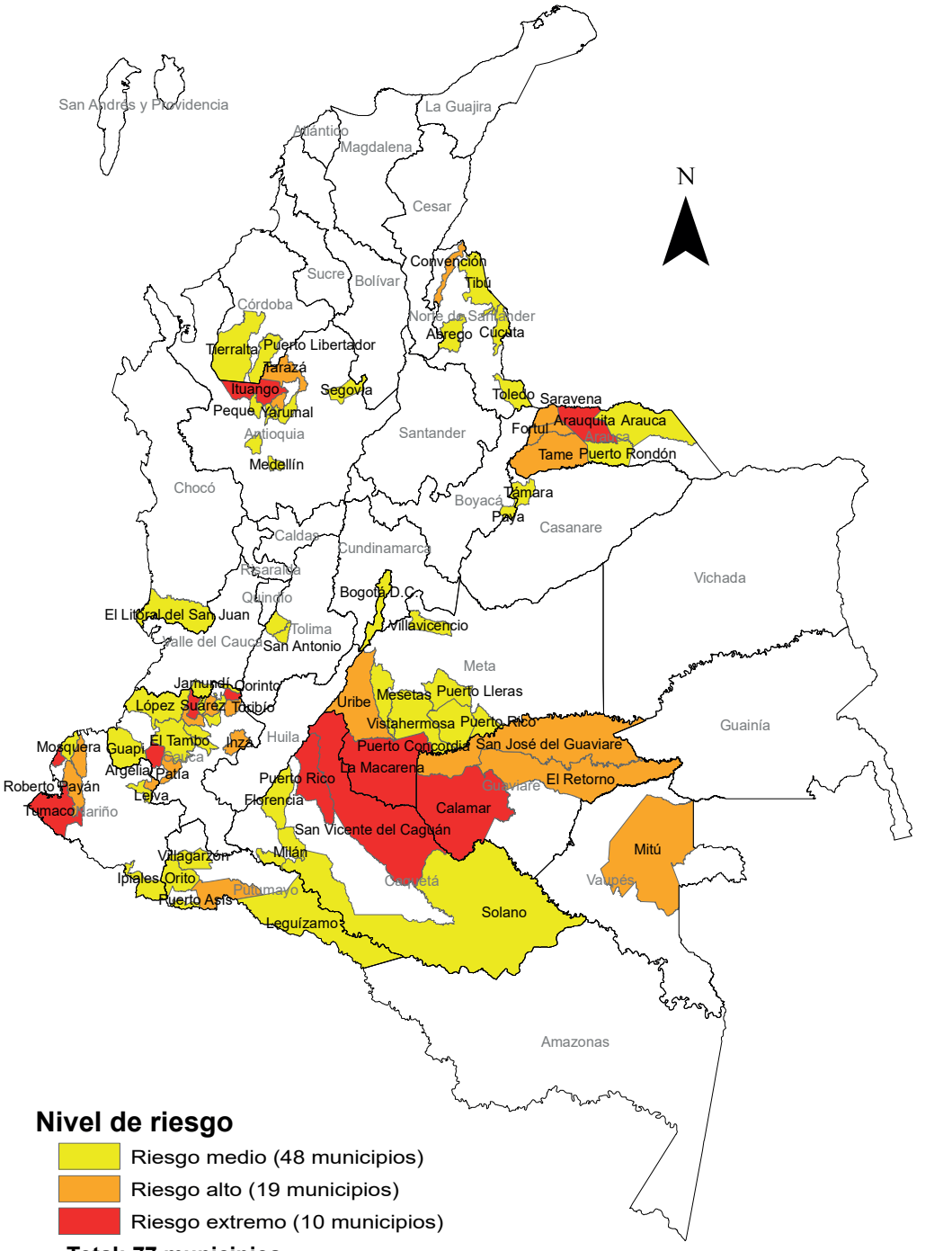
Santander (1)
- Socorro

Tolima (1)
- Planadas

Total general (19)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 26.
Riesgo por intensidad de acciones violentas de "disidencias" de FARC 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (48 municipios)
- Riesgo alto (19 municipios)
- Riesgo extremo (10 municipios)

Total: 77 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo por intensidad de presencia de grupos armados ilegales - Disidencias FARC

Riesgo Extremo

Cauca (3)
- Argelia
- Corinto
- Suárez

Caquetá (2)
- Puerto Rico
- San Vicente del Caguán

Meta (1)
- La Macarena

Guaviare (1)
- Calamar

Nariño (1)
- Tumaco

Arauca (1)
- Arauquita

Antioquia (1)
- Ituango

Total (10)

Riesgo Alto

Cauca (5)
- Inzá
- Morales
- Patía
- Santander de Quilichao
- Toribío

Nariño (3)
- Leiva
- Olaya Herrera
- Roberto Payán

Arauca (3)
- Fortul
- Saravena
- Tame

Antioquia (2)
- Briceño
- Tarazá

Guaviare (2)
- El Retorno
- San José del Guaviare

Vaupés (1)
- Mitú

Putumayo (1)
- Puerto Asís

Norte de Santander (1)
- Convención

Meta (1)
- Uribe

Total (19)

Riesgo Medio

Cauca (9)
- Buenos Aires
- Cajibío
- Caldono
- Caloto
- El Tambo
- Guapi
- López
- Miranda
- Popayán

Antioquia (7)
- Medellín
- Peque
- San Andrés de Cuerquía
- Santafé de Antioquia
- Segovia
- Toledo
- Yarumal

Meta (6)
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Puerto Lleras
- Puerto Rico
- Villavicencio
- Vistahermosa

Putumayo (4)
- Leguízamo
- Orito
- San Miguel
- Villagarzón

Norte de Santander (4)
- Abrego
- Cúcuta
- Tibú
- Toledo

Caquetá (4)
- Florencia
- Milán
- Solano
- Solita

Nariño (3)
- El Rosario
- Ipiales
- Mosquera

Córdoba (2)
- Puerto Libertador
- Tierralta

Tolima (2)
- Roncesvalles
- San Antonio

Arauca (2)
- Arauca
- Puerto Rondón

Casanare (1)
- Támara

Boyacá (1)
- Paya

Valle del Cauca (1)
- Jamundí

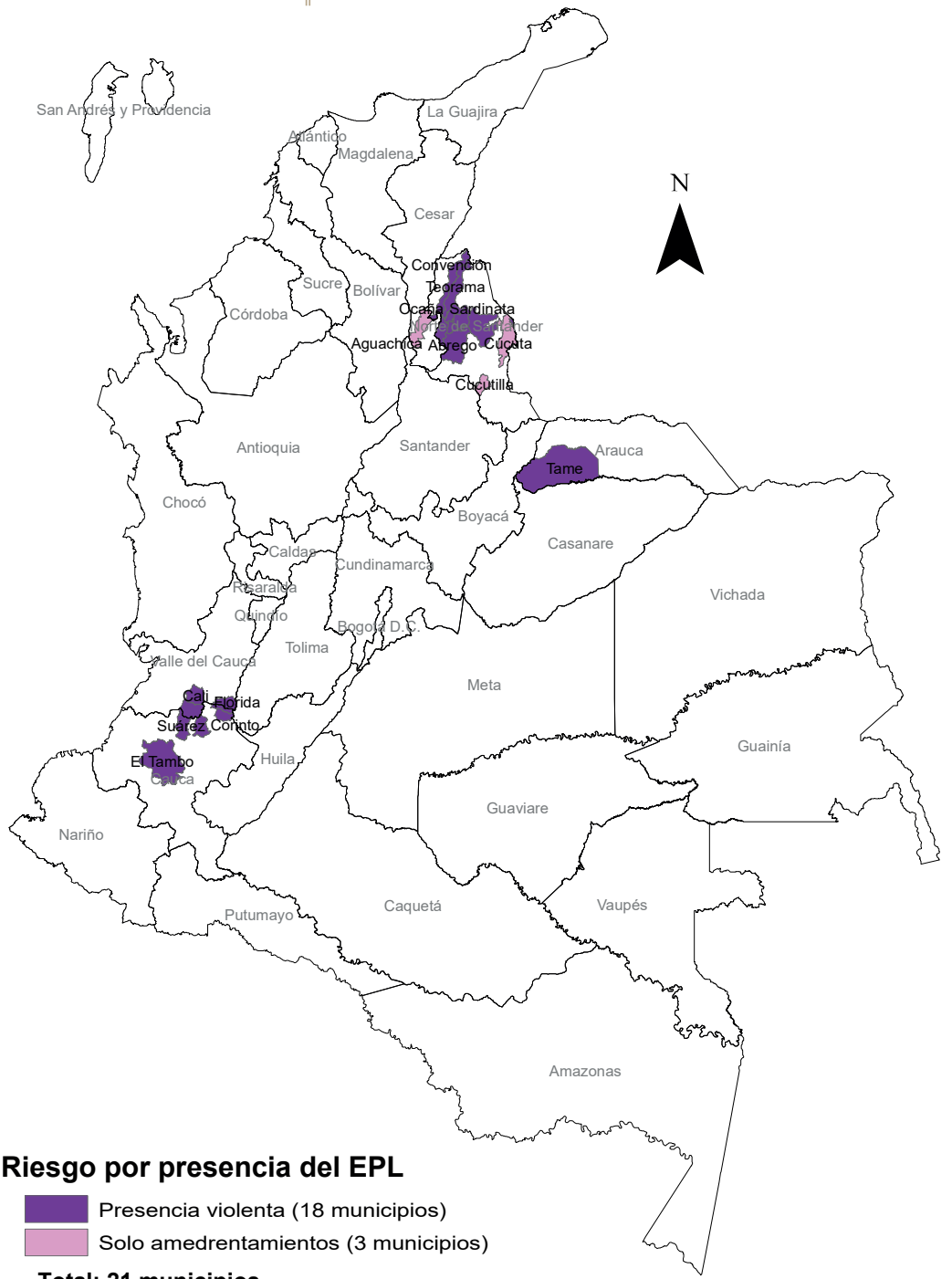
Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Chocó (1)
- El Litoral del San Juan

Total general (48)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 27.
Riesgo por presencia del EPL/Los Pelusos 2019



Riesgo por presencia del EPL

- Presencia violenta (18 municipios)
- Solo amedrentamientos (3 municipios)

Total: 21 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

◆ Riesgo por presencia de EPL- "Los pelusos"

Norte de Santander (9)
- Abrego
- Convención
- Hacarí
- La Playa
- Ocaña
- Puerto Santander
- San Calixto
- Sardinata
- Teorama

Cauca (5)
- Corinto
- El Tambo
- Miranda
- Santander de Quilichao
- Suárez

Valle del Cauca (3)
- Cali
- Florida
- Jamundí

Arauca (1)
- Tame

Total (18)

◆ Amedrentamientos EPL

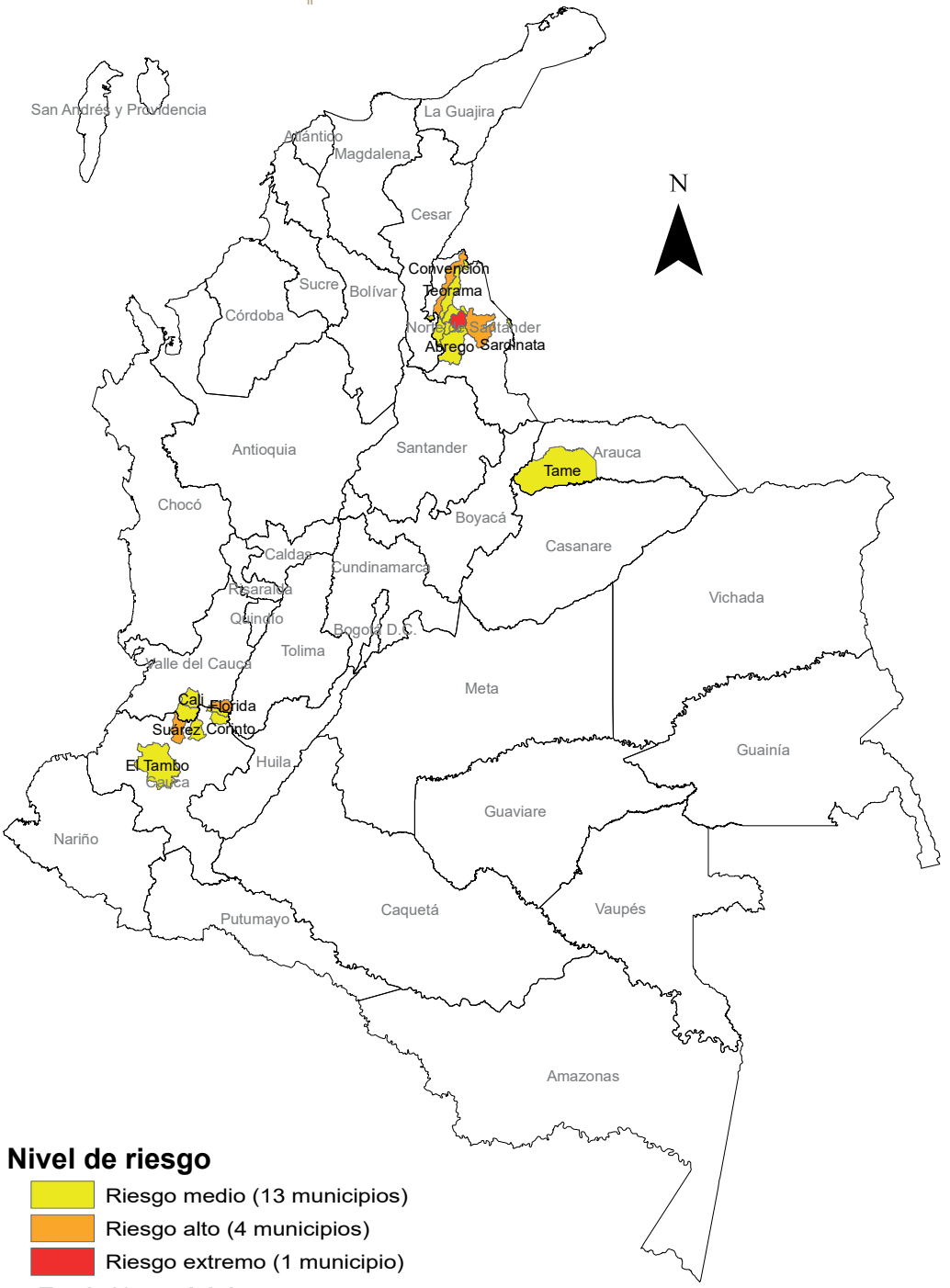
Cesar (1)
- Aguachica

Norte de Santander (2)
- Cúcuta
- Cucutilla

Total general (3)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 28.
Riesgo por intensidad de acciones violentas del EPL/Los Pelusos 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (13 municipios)
- Riesgo alto (4 municipios)
- Riesgo extremo (1 municipio)

Total: 18 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo por intensidad de presencia de grupos armados ilegales - EPL-"Los Pelusos"

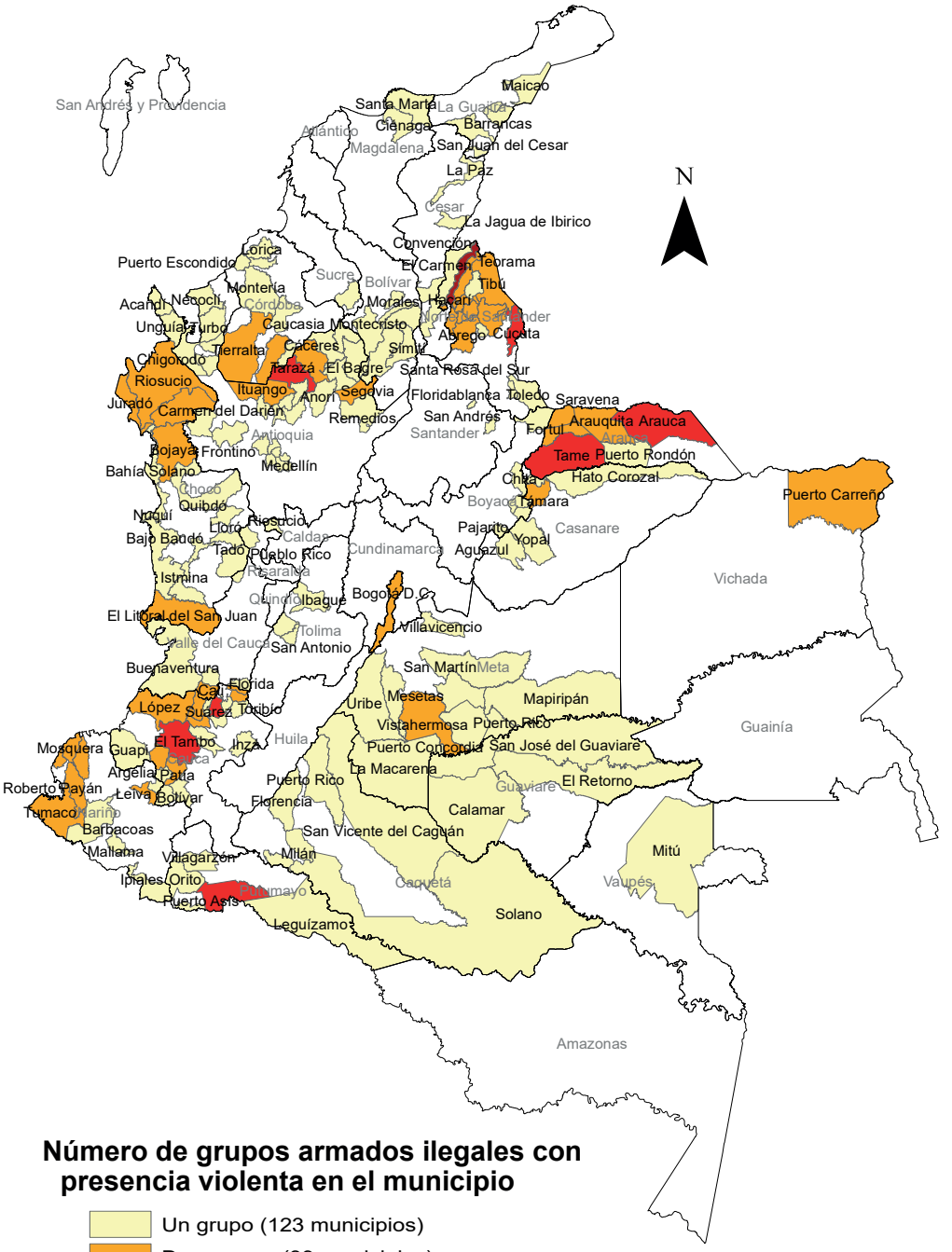
Riesgo Extremo
Norte de Santander (1)
Hacarí
Total (1)

Riesgo Alto
Norte de Santander (2)
Convención
Sardinata
Valle del Cauca (1)
Florida
Cauca (1)
Suárez
Total (4)

Riesgo Medio
Norte de Santander (6)
Abrego
La Playa
Ocaña
Puerto Santander
San Calixto
Teorama
Cauca (4)
Corinto
El Tambo
Miranda
Santander de Quilichao
Valle del Cauca (2)
Cali
Jamundí
Arauca (1)
Tame
Total (13)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 29.
Número de grupos armados ilegales presentes por municipio 2019



Número de grupos armados ilegales con presencia violenta en el municipio

- Un grupo (123 municipios)
- Dos grupos (39 municipios)
- Tres grupos (7 municipios)
- Cuatro grupos (1 municipio)

Total: 170 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Coincidencias de presencia

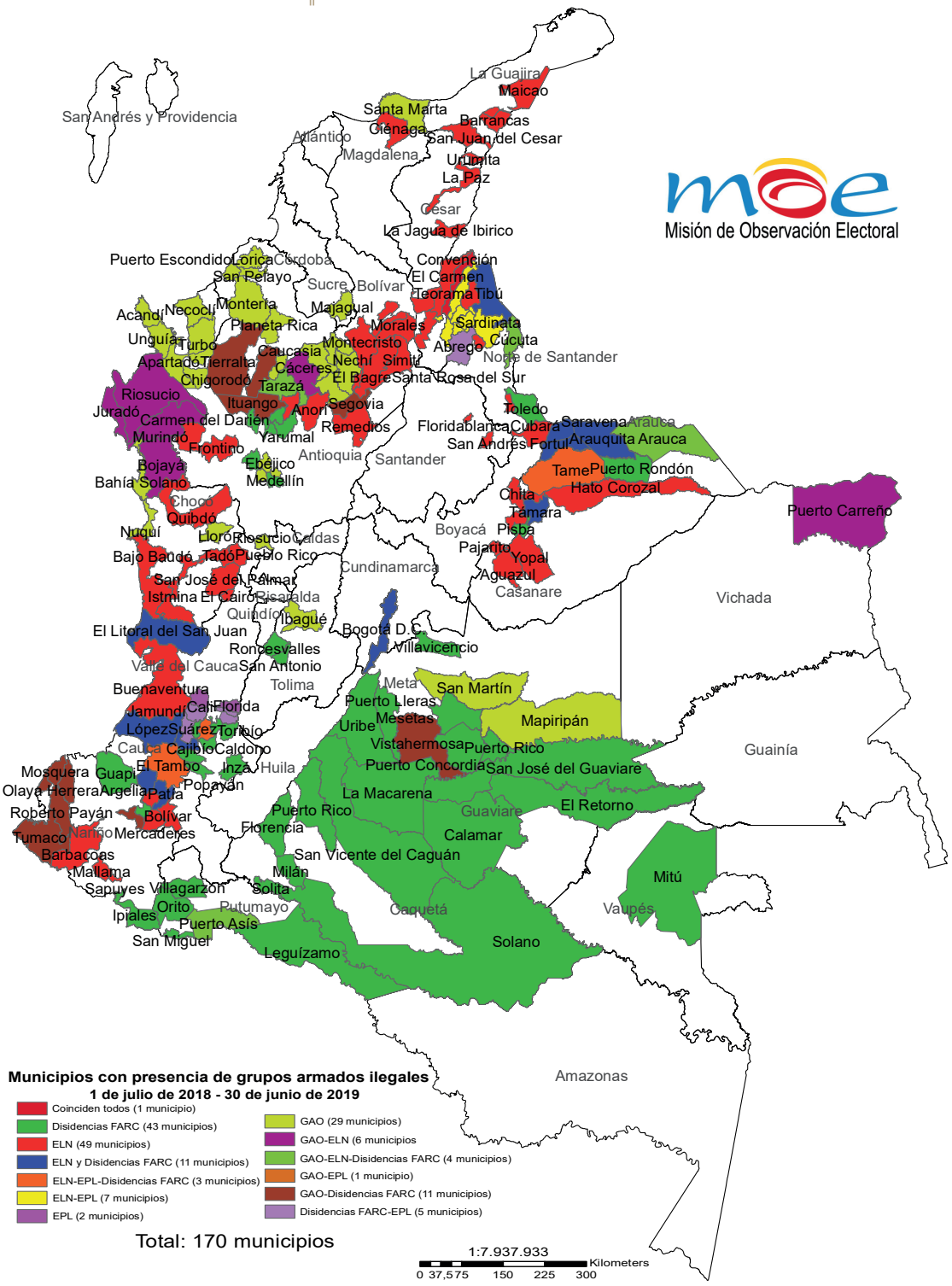
Cuatro Grupos
Norte de Santander (1)
Convención
Total general (1)

Tres grupos
Antioquia (1)
Tarazá
Arauca (2)
Arauca
Tame
Cauca (2)
El Tambo
Santander de Quilichao
Norte de Santander (1)
Cúcuta
Putumayo (1)
Puerto Asís
Total general (7)

Dos grupos
Antioquia (3)
Cáceres
Ituango
Segovia
Arauca (3)
Arauquita
Fortul
Saravena
Bogotá D.C. (1)
Bogotá D.C.
Casanare (1)
Támara
Cauca (7)
Argelia
Corinto
López
Miranda
Morales
Patía
Suárez
Chocó (5)
Bojayá
Carmen del Darién
El Litoral del San Juan
Juradó
Riosucio
Córdoba (2)
Puerto Libertador
Tierralta
Meta (1)
Vistahermosa
Nariño (5)
El Rosario
Mosquera
Olaya Herrera
Roberto Payán
Tumaco
Norte de Santander (9)
Abrego
Hacarí
La Playa
Ocaña
Puerto Santander
San Calixto
Sardinata
Teorama
Tibú
Valle del Cauca (1)
Jamundí
Vichada (1)
Puerto Carreño
Total general (39)

Un grupo
Antioquia (24)
Anorí
Apartadó
Bello
Briceño
Caucasia
Chigorodó
Ebéjico
El Bagre
Frontino
Medellín
Murindó
Nechí
Necoclí
Peque
Remedios
San Andrés de Cuerquía
San Jerónimo
Santafé de Antioquia
Sopetrán
Toledo
Turbo
Valdivia
Yarumal
Zaragoza
Arauca (1)
Puerto Rondón
Bolívar (6)
Arenal
Montecristo
Morales
Norosí
Santa Rosa del Sur
Simití
Boyacá (5)
Chita
Cubará
Pajarito
Paya
Pisba
Caldas (1)
Riosucio
Caquetá (6)
Florencia
Milán
Puerto Rico
San Vicente del Caguán
Solano
Solita
Casanare (4)
Aguazul
Hato Corozal
Sácama
Yopal
Cauca (11)
Balboa
Bolívar
Buenos Aires
Cajibío
Caldono
Caloto
Guapi
Inzá
Mercaderes
Popayán
Toribío
Cesar (4)
Aguachica
La Gloria
La Jagua de Ibirico
La Paz
Chocó (10)
Acandí
Bahía Solano
Bajo Baudó
Istmina
Lloró
Nuquí
Quibdó
San José del Palmar
Tadó
Unguía
Córdoba (6)
Lorica
Montería
Planeta Rica
Puerto Escondido
San José de Uré
San Pelayo
Guaviare (3)
Calamar
El Retorno
San José del Guaviare
La Guajira (5)
Barrancas
Hatonuevo
Maicao
San Juan del Cesar
Urumita
Magdalena (2)
Ciénaga
Santa Marta
Meta (9)
La Macarena
Mapiripán
Mesetas
Puerto Concordia
Puerto Lleras
Puerto Rico
San Martín
Uribe
Villavicencio
Nariño (5)
Barbacoas
Ipiales
Leiva
Mallama
Sapuyes
Norte de Santander (5)
Bucarasica
El Carmen
El Tarra
Labateca
Toledo
Putumayo (4)
Leguízamo
Orito
San Miguel
Villagarzón
Risaralda (1)
Pueblo Rico
Santander (2)
Floridablanca
San Andrés
Sucre (1)
Majagual
Tolima (3)
Ibagué
Roncesvalles
San Antonio
Valle del Cauca (4)
Buenaventura
Cali
El Cairo
Florida
Vaupés (1)
Mitú
Total general (123)

Mapa # 30.
Grupos armados ilegales presentes por municipio 2019



Democracia bajo fuego, masiva migración forzada y vigencia del sistema electoral del Estado: el riesgo por desplazamiento forzado

Autor:
FABIO LOZANO
JENNIFER GUTIÉRREZ
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CODHES

El incremento de los índices de desplazamiento forzado, después del Acuerdos de Paz y de la desmovilización del grueso de las FARC, en el contexto de una acción sistemática de eliminación de líderes sociales, de la captura territorial por parte de herederos del paramilitarismo en favor de economías de saqueo "legales" e "ilegales", del fanatismo polarizante basado en los miedos y las rabias que ha conducido al poder a sectores extremistas de derechas, llevan a replantear las categorías con las que se ha explicado este fenómeno. Así mismo, llevan a preguntarse sobre la vigencia de la democracia, la legitimidad de las instituciones modernas y de los procedimientos electorales establecidos.

El mapa de riesgo electoral, hecho desde la lectura del desplazamiento, nos muestra la realidad de una democracia bajo múltiples amenazas físicas y simbólicas, que van más allá de los procesos electorales al interior del país. Esta situación obliga a preguntarse por alternativas en el marco de dinamismos geopolíticos de dominación, saqueo y fanatismo inducido. La breve mirada presente en este documento se centra en una descripción categorizada de los niveles de riesgo electorales, que pueda permitir acciones sobre agentes inmediatos; al mismo tiempo, dejar enunciadas algunas preguntas sobre factores más sistemáticos.

1. Descripción del desplazamiento y los niveles de riesgo electoral

El 2019 coincide con el cumplimiento del primer año del actual gobierno, y el tercero de la implementación de los acuerdos de La Habana. En vez de ser un aliciente para la paz y el respeto a la pluralidad participativa, este contexto ha tenido una connotación negativa y polarizada. Este año se destaca por la continuidad de las violaciones a los Derechos Humanos, acciones que recaen

principalmente en poblaciones rurales, frecuentemente comunidades étnicas y estructuralmente vulnerables.

Uno de los principales indicadores de la agudización o recrudecimiento de la catástrofe humanitaria es el desplazamiento forzado masivo y múltiple[1]. Este fenómeno representa una de las expresiones más evidentes de la presión armada sobre las comunidades y posibilita la identificación de focos de expulsión de población civil como consecuencia de las violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos. De esta manera, en lo que va del año 2019[2] se han identificado 37 eventos de desplazamiento forzado masivo dejando, por lo menos, 19.459 personas desplazadas, es decir, al menos unas 4.180 familias. Los principales departamentos afectados son Antioquia (37%), Chocó (22%), Nariño (19%) y Norte de Santander (15%). Del total de esta categoría de población desplazada, 4.031 personas pertenecen a comunidades indígenas y 2.952 hacen parte de comunidades afrodescendientes. Esto significa que el 36% de la población desplazada durante la mitad de este año hace parte de comunidades étnicamente diferenciadas, lo que evidencia la magnitud del daño y las afectaciones, teniendo en cuenta que estas comunidades solo representan el 3% del total de la población.

Los municipios en los que se ha presentado este tipo de desplazamiento masivo o múltiple se clasifican en esta cartografía del riesgo electoral por desplazamiento como municipios en *riesgo extremo*. De igual modo, se incluyen también en esta categoría aquellos municipios cuya *tasa de expulsión de población desplazada por cada 100.000 habitantes*[3] es superior a 5.299 (la desviación estándar nacional de la tasa de expulsión). Para la definición de esta tasa se utilizaron los datos de desplazamiento de 2018 y 2019 del Registro Único de Víctimas de la Red Nacional de Información manejada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Los municipios con riesgo alto corresponden a aquellos cuya tasa de desplazamiento oscila entre menos de 5.299y 1.106 personas desplazadas por cada 100.000 habitantes (el promedio nacional de la tasa de expulsión). De otro lado, los municipios clasificados en riesgo medio son aquellos que tienen una tasa menor a 1.100 personas y mayor a 153 personas expulsadas por cada 100.000 habitantes (la mediana nacional de la tasa de expulsión).

1.1. Riesgo Extremo

En riesgo extremo se encuentran aquellos municipios en donde se requiere mayor atención integral del Estado, pues ya se han generado en el tiempo reciente situaciones que niegan, de forma grave, la posibilidad del ejercicio libre, equitativo y seguro del derecho al voto. En este tipo de riesgo encontramos 46 municipios pertenecientes a 11 departamentos distribuidos como se señala en la tabla 1.

[1] Esta forma de desplazamiento es la parte más visible del fenómeno, pues es el reportado usualmente desde de los medios de comunicación, y se refiere a las ocasiones en las que tres o más familias o diez personas son desplazadas en el mismo evento. Sin embargo, sólo constituye en promedio una quinta parte de todo el desplazamiento.
[2] Los datos se toman del monitoreo situacional SISDHES de CODHES del 01 de enero al 30 de junio de 2019
[3] El número de habitantes se obtuvo de las proyecciones del DANE para 2019.

Tabla 1. *Municipios en riesgo extremo por desplazamiento forzado*

#	Departamento	Municipios en riesgo alto
1	Antioquia	Tarazá, Cáceres, Ituango y Briceño
2	Arauca	Cravo Norte
3	Bolívar	Achí y El Carmen de Bolívar
4	Cauca	Suárez, Corinto, Caldono
5	Chocó	Bojayá, Carmen del Darién, Bajo Baudó, Bagadó, Río Quito, Riosucio, San José del Palmar, Juradó, El Litoral del San Juan, Bahía Solano
6	Córdoba	San José de Uré, Puerto Libertador y Tierralta
7	Magdalena	Ciénaga
8	Nariño	Roberto Payán, Mallama, Olaya Herrera, Tumaco, Magüi Payán, El Charco, Barbacoas, Policarpa, Mosquera, El Rosario, Cumbitara
9	Norte de Santander	Hacarí, San Calixto, La Playa, El Tarra, Convención, Teorama, Abrego, Tibú, El Carmen
10	Tolima	Rioblanco
11	Valle del Cauca	Buenaventura

Fuente:Elaboración propia

Estas expulsiones muestran tres regiones de mayor intensidad del desplazamiento. En primer lugar, Norte de Santander, específicamente la zona del Catatumbo, estratégicamente muy importante por el petróleo, los cultivos de uso ilícito y la frontera con Venezuela. En segundo lugar, el sur de Córdoba y norte de Antioquia, región en torno al parque del Paramillo, importante para recursos hídricos, mineros y zona de cultivos de uso ilícito. Por último, la costa sobre el Pacífico, zona de gran biodiversidad no solo en el país sino en el planeta, punto de mira para los planes desarrollistas y donde se han extendido cultivos de uso ilícito (coca) y monocultivos para la generación de combustibles, así como actividades de minería mecanizada especialmente en torno al oro, además es la puerta de entrada de las relaciones del país con toda el área global del Pacífico.

A estas regiones se suman algunos municipios un poco más aislados en Magdalena y Bolívar, en el norte del Cauca y al sur del Tolima.

1.2. Riesgo Alto

En riesgo alto encontramos 77 municipios de 17 departamentos, entre los cuales se encuentran nuevamente 10 de los once que estaban ya en extremos (solo Magdalena no repite).

Tabla 2. *Municipios en riesgo alto por desplazamiento forzado*

#	Departamento	Municipios en riesgo alto
1	Amazonas	Puerto Arica
2	Antioquia	Valdivia, San Andrés de Cuerquía, Zaragoza, El Bagre, Caucasia, Vigía del Fuerte, Nechí, Sabanalarga, Murindó, Toledo, Segovia
3	Arauca	Fortul, Tame, Saravena, Arauquita
4	Bolívar	Montecristo, Santa Rosa del Sur, Norosí
5	Boyacá	Pajarito, Pisba, Paya
6	Caquetá	Cartagena del Chairá, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Milán, La Montañita, Curillo, Solita
7	Cauca	López, Argelia, Timbiquí, Guapi, Caloto, El Tambo, Piamonte, Mercaderes, Morales, La Sierra
8	Chocó	Nóvita, El Carmen de Atrato, Tadó, Istmina, Nuquí, El Cantón del San Pablo, Atrato, Lloró, Sipí, Unguía, Quibdó, Medio Atrato
9	Córdoba	Montelíbano, Canalete
10	Guaviare	Calamar
11	Meta	Uribe, Mesetas
12	Nariño	Santa Bárbara, Ricaurte, Linares, La Tola, Francisco Pizarro, Cumbal, Leiva, La Llanada, Samaniego, Albán, La Cruz, Nariño
13	Norte de Santander	Sardinata, Bucarasica
14	Putumayo	Leguízamo, Puerto Guzmán
15	Tolima	Natagaima, Coyaima
16	Valle del Cauca	El Dovio, Bolívar
17	Vichada	Puerto Carreño

Fuente:Elaboración propia

En la cartografía de riesgos electorales se incluyen dentro de riesgo alto varios municipios de los mismos departamentos que también se encuentran en riesgo extremo; esto confirma las señaladas zonas de mayor riesgo, pues en la mayoría de los casos se trata de municipios vecinos. Así, estamos ante dinámicas de dominio territorial que expulsan o subyugan poblaciones para someterlas a regímenes de extracción y saqueo económico.

En Antioquia, efectivamente, vemos que los municipios en riesgo alto que se adicionan a los extremos son vecinos pertenecientes a las zonas Norte, Nordeste y del Bajo Cauca. En Bolívar se trata igualmente de municipios que conforman el sur de Bolívar. En Arauca, en donde solo había un municipio en riesgo extremo, encontramos cuatro más en riesgo alto, completando la casi totalidad de los municipios del departamento. Caquetá, que no reportaba municipios en riesgo extremo por desplazamiento, reporta siete municipios en riesgo alto. En Norte de Santander, la zona del Catatumbo, que registra nueve casos en riesgo extremo, presenta dos municipios más en riesgo alto: Sardinata y Bucarasica, que son los vecinos sureños de los municipios anteriores.

Para la zona Pacífico el panorama muestra el riesgo más elevado, pues prácticamente la totalidad de los municipios de la región que no están en riesgo extremo se reportan en riesgo alto. Así, para el departamento del Chocó, a las diez poblaciones en riesgo extremo se adicionan doce en riesgo alto. En Nariño, a los once municipios en riesgo extremo se agregan doce municipios en alto riesgo. En el Cauca, a los tres en riesgo extremo se adicionan diez en alto riesgo. Y en el Valle, a Buenaventura, que aparecía como el único en riesgo extremo y que cubre toda la costa pacífica del departamento y es el principal puerto marítimo del país, se adicionan dos municipios en riesgo alto.

Putumayo aparece como departamento sin municipios en riesgo extremo, pero reporta dos en alto riesgo. De otro lado, Tolima adiciona al caso en riesgo extremo dos municipios más que se ubican en la misma zona. Córdoba completa su zona sur, señalada con tres municipios en riesgo extremo, con Montelíbano en riesgo alto, al que se adiciona Canalete, un poco más al noroeste en la zona del Urabá.

Finalmente, en esta categoría hay algunos municipios aislados pero significativos dentro de la Amazonía colombiana: Puerto Carreño en Vichada; Uribe y Mesetas en el Meta; y Calamar, en Guaviare.

1.3. Riesgo Medio

Como se contempla en el mapa adjunto, en riesgo medio encontramos 300 municipios de 31 departamentos, quedando solo por fuera los departamentos de San Andrés y Providencia y Quindío. Es decir que, según el número de departamentos, tenemos la casi totalidad del territorio afectado. Por tal razón, es necesario focalizar la atención en dinámicas regionales y subregionales específicas, pues los municipios en riesgo medio por desplazamiento forzado representan la cuarta parte del total de municipios en el país.

En esta categoría hemos incluido 15 ciudades intermedias y grandes cuyas tasas de expulsión no son tan altas debido al grueso volumen de habitantes, pero donde el número de desplazados que han generado en el último año y medio supera la mediana nacional, lo cual es un indicador de un alto número de expulsiones, más de 153 personas en el último año.

Tabla 3. *Ciudades intermedias y grandes en riesgo medio*

#	Departamento	Municipio	Expulsiones 2018-2019
1	Antioquia	Medellín	2.954
2	Norte de Santander	Cúcuta	778
3	Valle del Cauca	Cali	756
4	Córdoba	Montería	431
5	Magdalena	Santa Marta	363
6	Antioquia	Bello	315
7	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	261
8	Tolima	Ibagué	217
9	Casanare	Yopal	197
10	Cesar	Valledupar	194
11	Atlántico	Barranquilla	190
12	Huila	Neiva	174
13	La Guajira	Riohacha	166
14	Santander	Barrancabermeja	164
15	Valle del Cauca	Palmira	157

Fuente:Elaboración propia

En síntesis, nos encontramos con un total de 423 municipios en algún nivel de riesgo (sobre el total de 1.122). Se deduce entonces que un 37,7% de los municipios de Colombia están en riesgo electoral por razones de desplazamiento forzado, entre los cuales 26.7% en nivel medio; 6,9% en nivel alto y 4,1% en nivel extremo.

2. Interrogando factores de explicación

Si bien los informes de la MOE tienen como uno de sus objetivos la alerta a autoridades, sociedad civil y comunidad internacional para acciones que permitan una mejor vigilancia de los procesos electorales, también deben aportar elementos de juicio de cara a acciones políticas de más largo aliento, que conduzcan a un ejercicio cada vez más firme y profundo de la democracia. Por eso, a manera enunciativa, se plantean algunos datos que cuestionan las explicaciones convencionales sobre las razones de la migración forzada y sus efectos en la democracia.

2.1. Breve comparación con dinámicas semejantes en el mundo

Según el reciente informe del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC), entre enero y junio de 2019, 3.8 millones de personas sufrieron desplazamientos forzados provocados por conflictos y violencia, principalmente en África y Oriente Medio. El informe reporta que la mayoría tuvo lugar en un contexto de colapso de acuerdos de paz y de violaciones de alto al fuego en Siria, Yemen, Afganistán y Libia. El IDMC atribuye las principales causas del desplazamiento a la inestabilidad continua en la República Democrática del Congo, Etiopía y Nigeria, la violencia criminal en el noroeste de Nigeria y enfrentamientos entre pastores y agricultores de la región del cinturón medio de África, ataques terroristas y conflictos intercomunales en África occidental.

De acuerdo a Alexandra Bilak, directora del IDMC en el lanzamiento del informe: "estas cifras son alarmantemente altas, particularmente porque solo estamos a mitad de año. Muestran que las causas del conflicto y la desigualdad no se están abordando, y ese desplazamiento está creando un ciclo de patrones de crisis y vulnerabilidad" (2019). Al respecto es necesario tener en cuenta que:

1) Existen múltiples semejanzas entre lo que sucede en estos lugares (sobre todo los casos africanos) y lo que pasa en Colombia. Dada la perpetuación de los hechos a través de las últimas décadas y su intensificación en el último semestre, es recomendable que desde las ciencias sociales se ahonde rigurosamente sobre las causas del desplazamiento en Colombia, desde el análisis comparado con los casos de otras partes del mundo e incluso explorando la relación causal del caso colombiano con los de otros continentes

2) Si bien el informe del IDMC recoge muy poca información de América, a excepción del caso colombiano, el fenómeno es muy importante y creciente y afecta de manera inequívoca el ejercicio de la democracia.

3) Se requiere abordar más de fondo los factores asociados a los conflictos y no solo sus características o efectos.
Por lo tanto, es necesario analizar el desplazamiento, y su afectación sobre la participación política, en relación con las dinámicas de globalización y no sólo como un acontecimiento interno.

2.2. ¿Está el conflicto armado interno detrás del desplazamiento?

Es importante tener en cuenta que las situaciones que generan el desplazamiento forzado pueden estar asociadas a múltiples causas. Los elementos de valoración que provee el sistema de información de CODHES para este semestre identifican que la principal causa es la presencia de grupos armados (40%), seguido de combates o enfrentamientos (36%), amenazas e intimidaciones (14%), entre otras.

En este contexto, solamente en el primer semestre del año, el monitoreo del SISDHES identificó 336 eventos de conflicto armado en el país; de estos 175 fueron acciones bélicas, 89 fueron infracciones al DIH y 72, acciones bélicas que terminaron en infracciones al DIH. Territorialmente estas acciones se han venido concentrando en departamentos como Nariño (17%), Antioquia (12%), Cauca (11%), Norte de Santander (10%), Chocó (8%), Valle del Cauca (8%), Arauca (6%) y Tolima (6%), entre otros.

Las cifras dan cuenta de la presión armada en la que se encuentran estos territorios y sus pobladores. Los actores armados legales e ilegales, día a día, establecen una reconfiguración armada del poder territorial, imponiendo sus intereses y realizando acciones que agreden directamente a la población civil. Dicho más claramente, estos niveles de desplazamiento no se producen como consecuencia o como externalidad del enfrentamiento entre actores armados, sino porque estos deciden emplear la agresión y la apropiación territorial contra población civil desarmada. Por eso, la categoría de conflicto armado interno, como explicación del desplazamiento, resulta no solo insuficiente sino encubridora de personas, empresas e instituciones nacionales e internacionales que pueden ser beneficiarias y/o directamente promotoras de los desplazamientos.

Por tanto, es necesario señalar que los actos generadores de desplazamiento fueron dirigidos directamente contra la población civil, y por eso estos datos tienen que relacionarse con los homicidios a líderes y lideresas sociales y comunitarias, las múltiples agresiones a sus familiares o las incontables amenazas individuales y colectivas que se presentan casi diariamente en distintas partes del país. De ahí la importancia de tenerlos en cuenta en este análisis, en la relación con otros factores de riesgo por violencia.

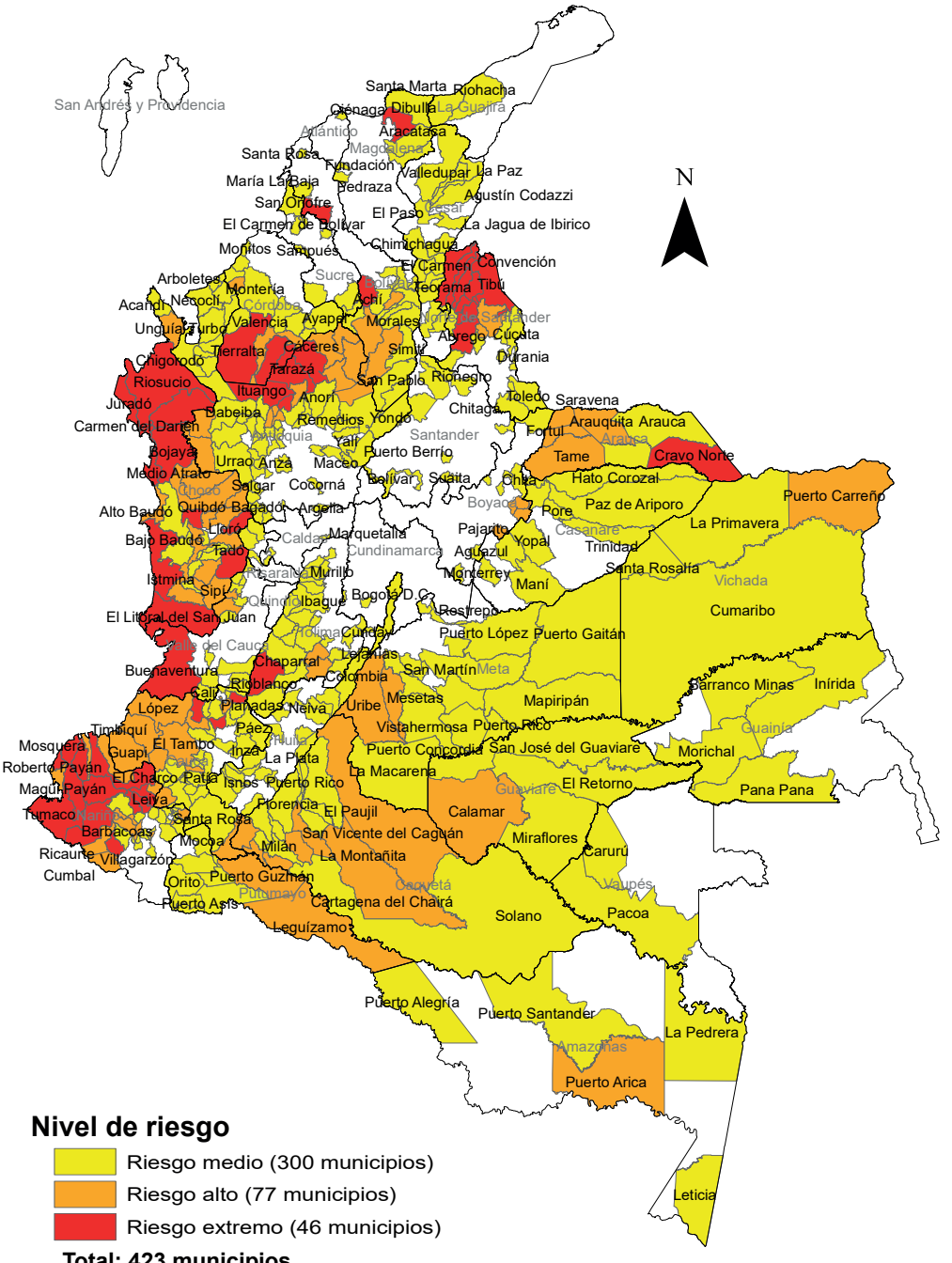
Referencias

Internal Displacement Monitoring Center – IDMC. (Septiembre 12 de 2019). Mid-year figures. Internal displacement from January to June 2019. Recuperado de: http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC-quarterly-update_2018-QU3.pdf

CODHES
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

Universidad de San Buenaventura Colombia

Mapa # 31.
Riesgo por desplazamiento forzado para las elecciones 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (300 municipios)
- Riesgo alto (77 municipios)
- Riesgo extremo (46 municipios)

Total: 423 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Riesgo por desplazamiento forzado para las elecciones

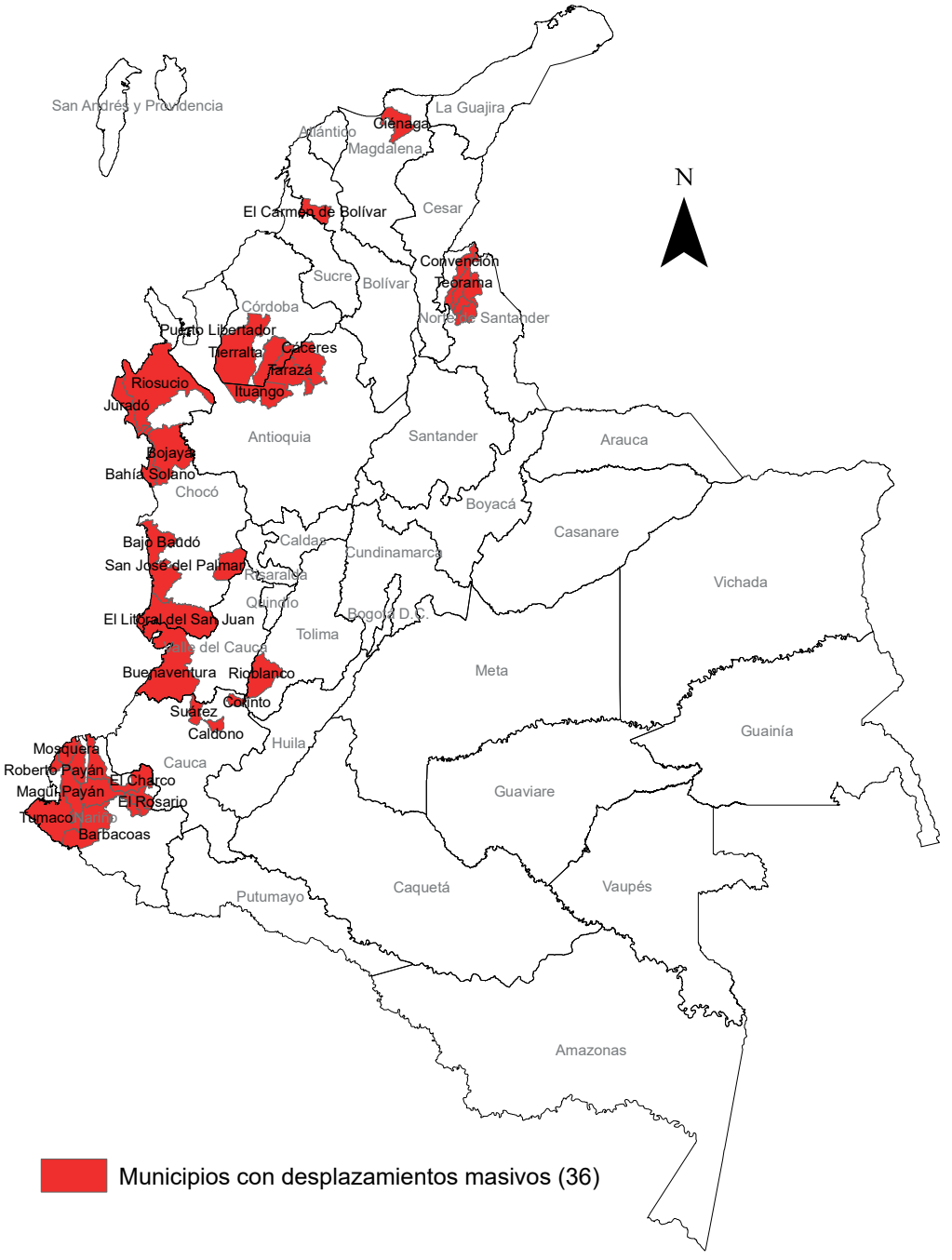
◆Riesgo medio
Amazonas (4)
La Pedrera
Leticia
Puerto Alegría
Puerto Santander
Antioquia (50)
Amalfi
Andes
Angostura
Anorí
Anzá
Apartadó
Arboletes
Argelia
Armenia
Bello
Belmira
Betania
Betulia
Buriticá
Caicedo
Campamento
Cañasgordas
Caracolí
Carepa
Chigorodó
Ciudad Bolívar
Cocorná
Dabeiba
Frontino
Giraldo
Jardín
La Pintada
Liborina
Maceo
Medellín
Mutatá
Necoclí
Peque
Puerto Berrío
Remedios
Salgar
San José de La Montaña
San Juan de Urabá
San Pedro de Urabá
San Roque
Santafé de Antioquia
Santo Domingo
Sopetrán
Turbo
Uramita
Urrao
Vegachí
Yalí
Yarumal
Yondó
Arauca (2)
Arauca
Puerto Rondón
Atlántico (1)
Barranquilla
Bogotá D.C. (1)
Bogotá D.C.
Bolívar (13)
Arenal
Barranco de Loba
Cantagallo
María La Baja
Morales
Regidor
Río Viejo
San Jacinto del Cauca
San Martín de Loba
San Pablo
Santa Rosa
Simití
Tiquisio
Boyacá (7)
Chita
Cubará
Jericó
Páez
Santa María
Socha
Tutazá
Caldas (3)
Belalcázar
Marquetalia
Risaralda
Caquetá (9)
Albania
Belén de Los Andaquíes
El Doncello
El Paujil
Florencia
Morelia
Puerto Rico
Solano
Valparaíso
Casanare (10)
Aguazul
Hato Corozal
Maní
Monterrey
Paz de Ariporo
Pore
Sácama
Támara
Trinidad
Yopal
Cauca (24)
Almaguer
Balboa
Bolívar
Buenos Aires
Cajibío
Florencia
Inzá
Jambaló
La Vega
Miranda
Padilla
Páez
Patía
Piendamó
Puerto Tejada
Rosas
San Sebastián
Santa Rosa
Santander de Quilichao
Sotará
Sucre
Timbío
Toribío
Totoró
Cesar (15)
Aguachica
Agustín Codazzi
Chimichagua
Curumaní
El Paso
González
La Gloria
La Jagua de Ibirico
La Paz
Pailitas
Pelaya
Río de Oro
San Diego
Tamalameque
Valledupar
Chocó (7)
Acandí
Alto Baudó
Condoto
Medio Baudó
Medio San Juan
Río Iro
Unión Panamericana1
Córdoba (9)
Ayapel
Buenavista
La Apartada
Los Córdobas
Montería
Moñitos
Planeta Rica
Puerto Escondido
Valencia
Cundinamarca (3)
Guataquí
Venecia
Viotá
Guainía (4)
Barranco Minas
Inírida
Morichal
Pana Pana
Guaviare (3)
El Retorno
Miraflores
San José del Guaviare
Huila (18)
Acevedo
Algeciras
Altamira
Baraya
Campoalegre
Colombia
Guadalupe
Íquira
Isnos
La Argentina
La Plata
Nátaga
Neiva
Saladoblanco
San Agustín
Santa María
Tarqui
Tello
La Guajira (2)
Dibulla
Riohacha
Magdalena (5)
Aracataca
Cerro San Antonio
Fundación
Pedraza
Santa Marta
Meta (16)
El Calvario
El Castillo
Granada
La Macarena
Lejanías
Mapiripán
Puerto Concordia
Puerto Gaitán
Puerto Lleras
Puerto López
Puerto Rico
Restrepo
San Carlos de Guaroa
San Juan de Arama
San Martín
Vistahermosa
Nariño (18)
Ancuyá
Arboleda
Belén
Buesaco
Colón
El Tablón de Gómez
Guaitarilla
La Florida
La Unión
Los Andes
Providencia
San Bernardo
San Lorenzo
San Pablo
Sandoná
Santacruz
Taminango
Tangua
Norte de Santander (12)
Chitagá
Cúcuta
Durania
El Zulia
La Esperanza
Labateca
Ocaña
Puerto Santander
Ragonvalia
Toledo
Villa Caro
Villa del Rosario
Putumayo (7)
Mocoa
Orito
Puerto Asís
Puerto Caicedo
San Miguel
Valle del Guamuez
Villagarzón
Risaralda (3)
Mistrató
Pueblo Rico
Santuario
Santander (7)
Barrancabermeja
Bolívar
Chima
Concepción
Rionegro
Sabana de Torres
Suaita
Sucre (9)
Chalán
Colosó
Guaranda
Majagual
Sampués
San Marcos
San Onofre
San Pedro
Tolú Viejo
Tolima (21)
Anzoátegui
Ataco
Cajamarca
Chaparral
Cunday
Dolores
Falan
Ibagué
Icononzo
Líbano
Murillo
Ortega
Planadas
Prado
Roncesvalles
Rovira
Saldaña
San Antonio
Santa Isabel
Valle de San Juan
Villahermosa
Valle del Cauca (12)
Argelia
Cali
El Águila
El Cairo
Florida
Jamundí
La Cumbre
Palmira
Pradera
Roldanillo
Trujillo
Versalles
Vaupés (2)
Carurú
Pacoa
Vichada (3)
Cumaribo
La Primavera
Santa Rosalía
Total (300)

◆Riesgo medio
Atioquia (13)
Puerto Arica
Antioquia
Caucasia
El Bagre
Murindó
Nechí
Sabanalarga
San Andrés de Cuerquía
Segovia
Toledo
Valdivia
Vigía del Fuerte
Zaragoza
Arauca (4)
Arauquita
Fortul
Saravena
Tame
Bolívar (3)
Montecristo
Norosí
Santa Rosa del Sur
Boyacá (3)
Pajarito
Paya
Pisba
Caquetá (7)
Cartagena del Chairá
Curillo
La Montañita
Milán
San José del Fragua
San Vicente del Caguán
Solita
Cauca (10)
Argelia
Caloto
El Tambo
Guapi
La Sierra
López
Mercaderes
Morales
Piamonte
Timbiquí
Chocó (12)
Atrato
El Cantón del San Pablo
El Carmen de Atrato
Istmina
Lloró
Medio Atrato
Nóvita
Nuquí
Quibdó
Sipí
Tadó
Unguía
Córdoba (2)
Canalete
Montelíbano
Guaviare (1)
Calamar
Meta (2)
Mesetas
Uribe
Nariño (12)
Albán
Cumbal
Francisco Pizarro
La Cruz
La Llanada
La Tola
Leiva
Linares
Nariño
Ricaurte
Samaniego
Santa Bárbara
Norte de Santander (2)
Bucarasica
Sardinata
Putumayo(2)
Leguízamo
Puerto Guzmán
Tolima (2)
Coyaima
Natagaima
Valle del Cauca (2)
Bolívar
El Dovio
Vichada (1)
Puerto Carreño
Total (77)

◆Riesgo extremo
Antioquia (4)
Briceño
Cáceres
Ituango
Tarazá
Arauca(1)
Cravo Norte
Bolívar (2)
Achí
El Carmen de Bolívar
Cauca (3)
Caldono
Corinto
Suárez
Chocó (10)
Bagadó
Bahía Solano
Bajo Baudó
Bojayá
Carmen del Darién
El Litoral del San Juan
Juradó
Río Quito
Riosucio
San José del Palmar
Córdoba (3)
Puerto Libertador
San José de Uré
Tierralta
Magdalena (1)
Ciénaga
Nariño (11)
Barbacoas
Cumbitara
El Charco
El Rosario
Magüi Payán
Mallama
Mosquera
Olaya Herrera
Policarpa
Roberto Payán
Tumaco
Norte de Santander (9)
Abrego
Convención
El Carmen
El Tarra
Hacarí
La Playa
San Calixto
Teorama
Tibú
Tolima (1)
Rioblanco
Valle del Cauca (1)
Buenaventura
Total (46)

Total general (423)

Mapa # 32.
Riesgo por desplazamiento masivo para las elecciones 2019



Desplazamiento masivo

◆**Riesgo extremo**

Antioquia (3)
- Cáceres
- Ituango
- Tarazá

Bolívar (1)
- El Carmen de Bolívar

Cauca (3)
- Caldono
- Corinto
- Suárez

Chocó (7)
- Bahía Solano
- Bajo Baudó
- Bojayá
- El Litoral del San Juan
- Juradó
- Riosucio
- San José del Palmar

Córdoba (3)
- Puerto Libertador
- San José de Uré
- Tierralta

Magdalena (1)
- Ciénaga

Nariño (10)
- Barbacoas
- Cumbitara
- El Charco
- El Rosario
- Magüi Payán
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Policarpa
- Roberto Payán
- Tumaco

Norte de Santander (6)
- Convención
- El Tarra
- Hacarí
- La Playa
- San Calixto
- Teorama

Tolima (1)
- Rioblanco

Valle del Cauca (1)
- Buenaventura

Total general (36)

Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa: elecciones 2019

FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA

Autores:
FEDERICO GUTIÉRREZ GARCÍA
JULIÁN DAVID GARCÍA
Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP

Durante los periodos electorales, las labores periodísticas de los medios de comunicación nacionales y regionales son de vital importancia para conocer asuntos de interés público, como las propuestas de cada uno de los candidatos, los intereses económicos detrás de la financiación de las campañas y las irregularidades en las gestiones de los funcionarios que comparten intereses políticos con algún candidato en contienda. Adicionalmente, muchos de los medios disponen parte de su parrilla informativa para generar debates entre los aspirantes a algún cargo público, con el fin de que los ciudadanos puedan resolver inquietudes de cara al proceso electoral.

En este contexto, existe el riesgo de que la violencia y el mal uso de la publicidad oficial, por parte de los funcionarios públicos, afecte el equilibrio informativo, incidiendo en el debate electoral. Los medios de comunicación son los canales predilectos donde se publica todo tipo de información útil para la ciudadanía, en especial en épocas electorales. Sin embargo, existe la posibilidad de que algunos gobernantes utilicen los millonarios recursos de la publicidad oficial como herramienta de presión contra los medios, o para comprar contenido propagandístico disfrazado de información. Además, las agresiones directas contra periodistas pueden promover la autocensura en las regiones y obstruir el debate sobre temas de interés general.

La opacidad, los tipos de mensajes y los millonarios recursos que invierten los gobernantes en contratos de publicidad son un riesgo potencial para la libertad de prensa y el derecho a la información de la población, así como para la discusión durante las elecciones.

De esta manera, es importante garantizar la actividad periodística de los medios de comunicación durante este periodo pues el trabajo de la prensa, en condiciones de equidad, contribuye a la pluralidad informativa. Esta pluralidad es necesaria en cualquier democracia necesita para que los ciudadanos tengan la mayor cantidad de información disponible en el momento de la deliberación política. Por lo anterior, el Estado tiene la obligación de promover el derecho a la libertad de prensa y acceso a la información, así como proteger a los reporteros que se vean afectados durante el desarrollo de sus actividades informativas.

1. Historia de violencia en elecciones

Colombia ha sido un país históricamente violento durante los periodos electorales, entre otras cosas porque detrás de muchas candidaturas hay intereses de grupos económicos, políticos e incluso de actores armados. En 2015, por ejemplo, la FLIP registró 22 ataques contra la prensa durante el periodo electoral. Por esta razón, los periodistas, quienes hacen veeduría de estos procesos de elección popular, están expuestos a ataques que pueden afectar su trabajo, su integridad y su vida. A pesar de que los ataques durante el cubrimiento de elecciones pueden ser de diferente naturaleza, a continuación, se mencionan tres escenarios en los que se presentan estas situaciones:

- **Durante la campaña:** los ataques contra la prensa suelen presentarse cuando los reporteros publican información que afecta los intereses de los candidatos en contienda. En la mayoría de ocasiones se busca intimidar al reportero con amenazas, hostigamientos[1] y procesos judiciales para que no continúe con las investigaciones o se le estigmatiza para desacreditarlo frente a su audiencia y poner en duda el rigor de la información publicada.

- **Durante la jornada electoral:** en el día de las elecciones, la atención de la agenda mediática se concentra en el cubrimiento de las votaciones. En los puestos de votación los reporteros llegan a ser víctimas de agresiones directas, que pueden afectar su integridad o el material periodístico, y se han presentado obstrucciones por parte de miembros de las campañas o de servidores públicos. Las acciones de censura se presentan como represalia por alguna información previa que ha publicado el medio de comunicación en contra de un candidato, o por desconocimiento de los funcionarios sobre las garantías que debe tener la prensa para el cubrimiento de este proceso democrático.

- **Posterior a las elecciones:** los riesgos que enfrentan los medios de comunicación que cubren jornadas electorales no siempre se acaban al finalizar las campañas. La escasa tolerancia a la crítica de quienes fueron candidatos, y los altos niveles de estigmatización, generan un ambiente propicio para que los

[1] Hostigamiento: La Fundación para la Libertad de Prensa define el hostigamiento como las persecuciones y/o acciones de tortura psicológica que se ejercen con el fin de persuadir la actividad periodística. Incluye casos de ciberacoso y ciberacecho.

periodistas sean víctimas de coacciones administrativas, presiones a través de la pauta y constantes señalamientos por parte de los movimientos políticos que se vieron afectados por la labor periodística en la época electoral.

2. La violencia contra la prensa en las jornadas electorales de 2018 y los riesgos que enfrenta para el 2019

Durante el 2018 se llevaron a cabo las últimas jornadas electorales en el país para escoger a los congresistas de su preferencia y al Presidente de la República. Adicionalmente, dicho año tuvo una jornada electoral que se desarrolló en octubre, en la que se invitó a los colombianos a votar a favor o en contra de la Consulta Anticorrupción.

Las jornadas electorales de 2018 tuvieron un ingrediente especial: fueron las primeras en las que las FARC participó oficialmente como un partido político bajo el nombre de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. Si bien esto influyó en una disminución de las acciones violentas durante la jornada electoral, también trajo consigo un aumento de los señalamientos contra los periodistas que informaron en esta época.

En 2018, la FLIP registró 23 ataques contra la prensa durante el cubrimiento de las elecciones. La violación que se presentó con mayor frecuencia fue la amenaza, con ocho casos, seguido por la obstrucción a la labor periodística, la cual se presentó en cuatro ocasiones. Adicionalmente, se documentaron tres estigmatizaciones, tres casos de acoso judicial, dos agresiones a reporteros en cubrimiento, una exclusión[2], un hostigamiento y un caso de censura previa[3].

Los responsables de las agresiones coinciden con los registrados por la FLIP en otras jornadas electorales. Como es frecuente en las situaciones de intimidación contra la prensa, en los seis casos de amenaza y en el de hostigamiento se desconoce a los responsables de los ataques. Por su parte, los candidatos en contienda fueron el segundo agresor más frecuente con cinco casos registrados. Según las cifras obtenidas en este periodo, quienes aspiran a algún cargo de elección popular utilizaron la estigmatización, el acoso judicial y la agresión directa como armas de censura contra los contenidos periodísticos que afectaban sus aspiraciones políticas.

Los candidatos no siempre actúan de forma individual ni son los únicos interesados en obstruir la labor periodística en la época electoral. La FLIP registró cinco casos de ataques a la prensa por parte de uniformados responsables de prestar seguridad en los lugares de votación o en los eventos de las campañas políticas. Los agentes de la Fuerza Pública prohibieron el ingreso de la prensa a los lugares de votación o agredieron directamente a los periodistas para no permitir su cubrimiento. Otros agresores

[2] Exclusión: La Fundación para la Libertad de Prensa define las exclusiones como el retiro de un periodista de un hecho noticioso por la postura editorial del medio para el que trabaja, su origen, etnia, raza, género, lengua, opinión política o creencia religiosa.
[3] Censura previa: La Fundación para la Libertad de Prensa define la censura previa como las acciones de control de contenidos que se ejercen sobre los contenidos periodísticos con el fin de aprobar o prohibir su publicación

frecuentes son los particulares y quienes aún son funcionarios en la época de elecciones. Durante el 2018, la FLIP registró tres ataques contra la prensa por parte de particulares y dos más por parte de servidores públicos.

Por otro lado, es importante mencionar que en las elecciones de 2018 la FLIP únicamente registró una agresión por parte de un grupo al margen de la ley. Esto puede estar relacionado con la desmovilización de las FARC como grupo armado y las negociaciones que hasta entonces adelantaba el Gobierno colombiano con la guerrilla del ELN. Sin embargo, no se descarta que las intimidaciones en las que la FLIP no identificó a un presunto responsable puedan ser causa de alguna estructura activa en la confrontación armada que aún vive el país.

La participación en las elecciones de candidatos que fueron miembros de algún grupo guerrillero trajo consigo que en el 26% de los ataques registrados en 2018 se acusara al periodista o al medio de comunicación de tener alguna afinidad política, con el fin de justificar esa agresión. En tres de los casos registrados, los reporteros fueron acusados de beneficiar a Rodrigo Londoño, antiguo comandante de la extinta guerrilla de las FARC conocido como Timochenko, y al partido de la FARC. En otros dos se les acusó a los periodistas de favorecer los intereses de partidos tradicionales y, en una situación adicional, se señaló a un medio de comunicación de haber sido parte de la campaña del candidato a la presidencia Gustavo Petro.

Frente a las zonas donde se presentaron los ataques es preciso mencionar que se concentraron sobre todo en Bogotá con seis casos, Valle del Cauca con tres y Risaralda con dos. Los doce casos restantes se presentaron en Santander, Cesar, Norte de Santander, Caquetá, Sucre, Arauca, Magdalena, Córdoba, Huila, Boyacá, Guajira y Antioquia.

Los departamentos donde se presentaron los ataques contra la prensa en este periodo electoral coinciden, en su mayoría, con los siete que la FLIP tiene referenciados como lugares de alto riesgo para el cubrimiento de las elecciones locales que se desarrollarán durante el próximo mes de octubre. Estas regiones son aquellas que han presentado los índices más altos de violencia contra la prensa entre 2016 y 2018 y corresponden a los siguientes departamentos: Bogotá con 270 ataques, Antioquia con 83 casos registrados, Valle del Cauca con 55 ataques, Tolima con 51, Norte de Santander con 48 ataques, Cauca con 45 casos y Arauca con 38. En la mayoría de estos departamentos preocupa el recrudecimiento del conflicto armado y el fortalecimiento de grupos al margen de la ley.

En dichas regiones los periodistas deberán informar en medio de la reestructuración de poderes locales posteriores a la firma del acuerdo entre el Gobierno y las FARC y las acciones violentas de los grupos armados que se mantienen activos, como es el caso de la confrontación entre el EPL y el ELN en la zona del Catatumbo, Norte de Santander, o la aparición de disidencias de las FARC en distintos departamentos. Adicionalmente, los reporteros deberán hacer el cubrimiento electoral en regiones donde el último año se registraron amenazas contra

la prensa por parte de estructuras herederas del paramilitarismo como las autodenominadas "Águilas Negras" o las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).

3. Incidencia de la publicidad oficial en el equilibrio informativo de las elecciones de 2019

En Colombia, las entidades públicas destinan millonarios recursos en publicidad. Sobre este tema, la FLIP ha analizado a 73 entidades del orden nacional y local que han adjudicado 1.964 contratos de publicidad oficial entre los años 2016 y 2018, por un valor superior a los 518 mil millones de pesos[4]. Un alto porcentaje de esos recursos se dirigieron a los medios de comunicación para comprar publicidad, alquilar espacios de difusión de contenido institucional y la realización de eventos, entre otros. El problema que puede causar esta situación es que los recursos públicos invadan de manera agresiva el contenido periodístico y que sean utilizados para exigir la publicación de noticias institucionales, auto entrevistas y publirreportajes, sin que se identifiquen claramente como información pagada por las administraciones.

A través de este tipo de prácticas, los funcionarios pueden llegar a moldear la opinión pública en los diferentes territorios, lo que puede redundar en consecuencias negativas para el proceso electoral. Este tipo de comportamientos encuentran un terreno fértil en la ausencia de un marco normativo claro que regule el concepto de publicidad oficial. Las diferentes aproximaciones al concepto de pauta no son lo suficientemente amplias y pueden inducir a confusiones.

El artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) prohibió expresamente el uso de esta herramienta para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos. Así mismo, dejó en claro que la celebración de contratos, como los mencionados, debe obedecer a criterios de efectividad, transparencia y objetividad. No obstante, existen al menos cinco patrones que pueden afectar el contenido de los medios y en ese sentido el debate electoral:

a) Falta de transparencia en la asignación de los contratos.
b) Arbitrariedad en la contratación de publicidad.
c) Falta de criterios claros para la selección de contratistas.
d) Injerencia directa en los medios de comunicación.
e) Publicidad personalizada, autopromoción de los funcionarios y la reiteración de eslóganes sin información.

4. Factores de riesgo en la publicidad oficial

La influencia de la pauta en el debate electoral significa un problema. Por ese motivo, en la FLIP se han identificado los siguientes factores de riesgo.

Recursos multimillonarios: las entidades públicas en el país han destinado

[4] Esta información puede ser consultada en el portal web pautavisible.orgn

al menos 518 mil millones de pesos en contratos de publicidad oficial entre los años 2016 y 2018. Los recursos invertidos en publicidad oficial son extensos y significativos para los medios de comunicación, por lo que existe el riesgo de que sean utilizados para premiar el silencio y castigar la crítica periodística.

Arbitrariedad: el 47% de los contratos de publicidad oficial celebrados entre 2016 y 2018 fueron asignados a través de la contratación directa, es decir a potestad del funcionario o gobernante de turno. Esto representa un riesgo electoral pues los recursos de la pauta están concentrados en algunos contratistas afines a la gestión de quien los asigna.

Compra de contenidos: un comportamiento común de los funcionarios y gobernantes es la compra directa de contenidos en los medios de comunicación, lo que se traduce en noticias, publirreportajes, entrevistas y transmisiones en vivo favorables a su gestión. Este factor representa un riesgo para la contienda electoral porque a través de contenido en apariencia informativo, se pueden inculcar mensajes propagandísticos. Así, no sólo se afecta el derecho a la información de la ciudadanía, también puede llegar a promover agendas políticas de aspirantes electorales afines a las administraciones.

Opacidad: a la hora de celebrar contratos de publicidad oficial, las entidades de todos los niveles se han caracterizado por una falta de transparencia en los procesos. No sólo ocultan, o revelan parcialmente, la información contractual, sino que canalizan la mayoría de los recursos a través de intermediarios, como agencias de publicidad o centrales de medios, lo que dificulta aún más el rastreo de los recursos. Esto va en contra de las recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el uso de publicidad oficial, en las que se insiste que el Estado debe tener transparencia y acceso a la información para que los ciudadanos conozcan toda la información sobre publicidad que se encuentre en su poder. Lo anterior provoca que muchos de los mensajes emitidos por las entidades no puedan ser rastreados y analizados, lo que dificulta conocer el tipo de mensaje y si está cumpliendo con lo establecido por el artículo 10 del Estatuto Anticorrupción.

Tipo de mensajes en la publicidad oficial: las millonarias cuantías que utilizan algunos gobernantes y funcionarios para auspiciar sus gestiones a través de contratos de publicidad oficial son un riesgo para el debate electoral. Es normal que estos servidores públicos representen agendas, pero el riesgo es que pueden usar la publicidad oficial como un elemento que favorezca la línea ideológica de su organización. A esto se suma que el panorama de opacidad hace difícil determinar los tipos de mensajes que están recibiendo los ciudadanos y que podrían estar influyendo en el balance de la contienda electoral.

El derecho a la información veraz e imparcial de la ciudadanía debe ser garantizado en época electoral, pues es así como se garantiza una correcta deliberación y la libertad de voto de los ciudadanos. Este derecho no puede ser afectado por usos indebidos de la publicidad oficial, cuyo propósito siempre debe ser el de servir de canal de comunicación entre el Estado y el individuo sobre las políticas y programas que el primero ofrece.

De acuerdo a lo anterior, a través de sus análisis la FLIP ha logrado determinar por lo menos cuatro tipos de mensajes en el contenido de la publicidad oficial:

a) Información: campañas que cumplen con el objetivo de la publicidad oficial, que es informar sobre la oferta institucional a la ciudadanía. Ejemplo: "A partir del 17 de noviembre se implementará la unidireccionalidad de la calle 5A".

b) Fortalecimiento de la imagen institucional: campañas que se centran en promocionar la imagen, gestión, logros, de una entidad y la reiteración de eslóganes sin información. Por ejemplo: "Gracias a la Alcaldía de Medellín en el 2017, 1.441 niños desescolarizados volvieron a estudiar".

c) Publicidad personalizada: autopromoción de los funcionarios. Por ejemplo, en clara referencia al alcalde Alejandro Char: "Alcaldes anteriores llegaron a mencionar que era más viable mudar una parte de Barranquilla que canalizar los arroyos. Una persona con una visión diferente vio que era una inversión invertir en la calidad de vida de los barranquilleros".

d) Mensajes sin contenido: campañas en las que no se puede diferenciar el componente de información al de fortalecimiento de la imagen institucional. Ejemplo: "Por Medellín, por los demás, portate bien".

Teniendo en cuenta estos tipos de mensajes, y los recursos contratados en publicidad oficial, se podría determinar territorios donde existe el riesgo de que la administración influya en el balance del debate electoral. Con base en los análisis realizados, se presenta el caso de 8 administraciones que pueden presentar riesgos de este tipo.

5. Ocho administraciones en riesgo

De acuerdo a los casos estudiados por la FLIP, a continuación se referencian ocho administraciones donde se podría estar afectando alguno de los principios regulatorios de la publicidad oficial, lo que puede terminar impactando la calidad de la información y por ende el balance del debate en elecciones.

Santa Marta: la alcaldía invirtió más de 1.300 millones, entre los años 2017 y 2018, para la compra de contenido en los medios de comunicación: noticias, publirreportajes, entrevistas y transmisiones encargadas de resaltar su gestión.

Medellín: la alcaldía es la entidad que más recursos invirtió en publicidad oficial entre los años 2016 y 2017, aproximadamente 100 mil millones de pesos. Varios contratos tuvieron como fin la autopromoción a través de programas de televisión, contenidos en medios de comunicación y en redes

sociales. Así mismo, la administración realizó eventos donde el alcalde tuvo un papel protagónico, como parte de la estrategia de comunicación y publicidad de la entidad.

Santander: la Gobernación ordenó más de mil noticias, entrevistas y publirreportajes entre 2017 y 2018, para favorecer la imagen de su gestión, además de la producción de material publicitario como vallas, volantes y camisetas.

Bogotá: a través del uso del content marketing, que es una publicación ordenada por una entidad para que parezca elaborada por un medio de comunicación, la Alcaldía compró noticias positivas para su gestión. En el 2018, la campaña institucional La Nueva Bogotá tuvo una inversión superior a los $2.400 millones, cubriendo todo tipo de canales de comunicación: $610 millones en prensa escrita; $1.392 millones en televisión; $236 millones en radio; y $152 millones en internet. Sólo con el periódico El Tiempo, invirtió $435 millones en la compra de contenido favorable a la gestión distrital.

Córdoba: las relaciones entre la Gobernación y el periódico El Meridiano de Córdoba van más allá de la contratación de avisos institucionales. El medio ejecuta el 52% de la contratación de publicidad oficial entre los años 2016 y 2017, y entre sus contratos se encuentra la realización de talleres educativos a lo largo del departamento llevando el eslogan de la Gobernación.

San Andrés: a pesar de ser una isla con 75 mil habitantes, la Gobernación invirtió más de 13 mil millones de pesos en promocionar sus políticas en los años 2016 y 2017, celebrando en paralelo varios planes de medios.

Barranquilla: la estrategia publicitaria de la Alcaldía es agresiva y ha cooptado todos los frentes comunicativos en la ciudad, cubriendo desde la pauta en medios de comunicación, la contratación de futbolistas y presentadores de televisión para la promoción de los aspectos positivos del plan de desarrollo, hasta la producción masiva de material publicitario, superando los cinco millones de productos como vallas, gorras, camisas, y volantes (solo en los años 2016 y 2017), lo que ejemplifica la magnitud de la publicidad personalizada que hay en la ciudad.

Buenaventura: la opacidad en la contratación de publicidad oficial que afecta a la Alcaldía de Buenaventura es alarmante. Los contratistas no brindan la información y no hay claridad en la totalidad de la contratación de este tipo. Así mismo, se han utilizado recursos públicos para comprar noticias favorables en diferentes medios de la ciudad.

6. Compromisos necesarios para garantizar el cubrimiento periodístico en elecciones y algunas recomendaciones en el uso de la publicidad oficial

Teniendo en cuenta las dificultades que enfrenta la prensa para desarrollar la labor informativa en época electoral, a principios de 2018 la FLIP lanzó la campaña Voto Informado. Con esta iniciativa se buscaba que candidatos, periodistas y la ciudadanía en general se articularan en la defensa de la libertad de

prensa como mecanismo para promover y exigir pluralidad informativa con el fin de contar con información suficiente para la deliberación pública en época electoral.

Como parte de esta iniciativa, en el 2018 la FLIP también implementó el "Censurómetro", con el cual se buscaba identificar las declaraciones públicas de candidatos en contienda que pusieran en riesgo a la prensa. En total, la Fundación registró 22 señalamientos que afectaron la labor informativa en campaña y los principales responsables fueron Álvaro Uribe Vélez con siete casos, Gustavo Petro, con cinco, y Alejandro Ordoñez con tres.

A partir de estas cifras, se considera necesario continuar promoviendo compromisos por parte de los candidatos, los dirigentes de los partidos y los funcionarios electos para promover un ambiente favorable a la labor periodística. Por esta razón, el tres de mayo de 2019, Día Mundial de la Libertad de Prensa, la FLIP invitó a las diferentes colectividades que participarán en las elecciones locales de este año para que firmaran el Pacto por el respeto a la libertad de prensa y contra la desinformación (FLIP, 2019). De esta manera, los partidos que firmaron el pacto asumieron los siguientes compromisos:

1. Promover el respeto por el trabajo de los periodistas y medios de información y garantizar la libertad de expresión, la libertad de prensa y el derecho a la información sobre asuntos de interés público para el fortalecimiento de la democracia.
2. Rechazar la desinformación como una estrategia de manipulación electoral a partir de la prohibición de la financiación, generación, uso y promoción de contenidos falsos.
3. Promover entre los afiliados y militantes la incorporación de buenas prácticas de convivencia en el manejo de las redes sociales.
4. Garantizar el acceso a la información de los partidos o movimientos, candidatos y campañas de una forma oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y disponible en formatos accesibles.
5. Adoptar un discurso favorable a la controversia pública, el pluralismo y la deliberación con el fin de prevenir amenazas o estigmatizaciones que puedan desencadenar en hechos de violencia en contra de medios de comunicación, periodistas y contradictores.
6. Designar a un responsable para dar seguimiento al cumplimiento de estos compromisos con el fin de atender rápidamente cualquier situación que pudiera afectar el cumplimiento de este pacto público.

El pacto fue firmado por directivos de los partidos Conservador, Verde, Centro Democrático, de la U, FARC, Colombia Justa Libres, MAIS y representantes de otros movimientos alternativos como la Colombia Humana. Sin embargo, se espera que el resto de colectividades y candidatos que harán parte de esta jornada electoral se sumen a esta iniciativa para garantizar el cubrimiento periodístico libre e independiente.

Finalmente, desde la FLIP se establecieron algunas recomendaciones en el uso de la publicidad oficial de cara a las elecciones de 2019:

1. En general, pero especialmente durante la campaña electoral, los gobernantes deben abstenerse de comprar contenido en los medios de comunicación que favorezca la imagen de su gestión y confunda a la ciudadanía.
2. Las entidades públicas deben garantizar la transparencia sobre la contratación de publicidad oficial.
3. Los contenidos que se publiquen en medios de comunicación deben ser claramente identificables como parte de algún programa de la entidad que la contrate.
4. Se recomienda a los periodistas y medios cuidar su línea editorial e independencia, y contrastar las versiones y fuentes de la información que producen.
5. Los funcionarios deben cumplir con la normatividad expresada en el artículo 10 del Estatuto Anticorrupción, que prohíbe la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos.
6. Los organismos de control deben estar atentos a cualquier uso indebido de la publicidad oficial, que pueda afectar el curso y balance del debate electoral a favor o en contra de cualquier candidato.

7. Riesgo por violaciones a la libertad de prensa 2019

Por último, como ha sido tradición desde los Mapas de Riesgo Electoral coordinados por la MOE desde 2007, en el siguiente mapa la FLIP muestra los municipios que se encuentran en riesgo por violaciones a la libertad de prensa para las elecciones de autoridades locales 2019, elaborado con base en el registro de agresiones a la labor periodística monitoreadas en los municipios del país en el periodo cubierto entre el 1 de enero y el 31 de julio de 2019. Los municipios han sido clasificados en niveles de riesgo siguiendo los siguientes criterios, utilizados desde el Mapa de Riesgo Electoral de 2014 (Bock y Vargas, 2014):

- En riesgo medio se considera a 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 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 2019, la FLIP registra 216 agresiones, que de acuerdo con los criterios descritos llevan a señalar el riesgo en 74 municipios, como se describe en el siguiente mapa.

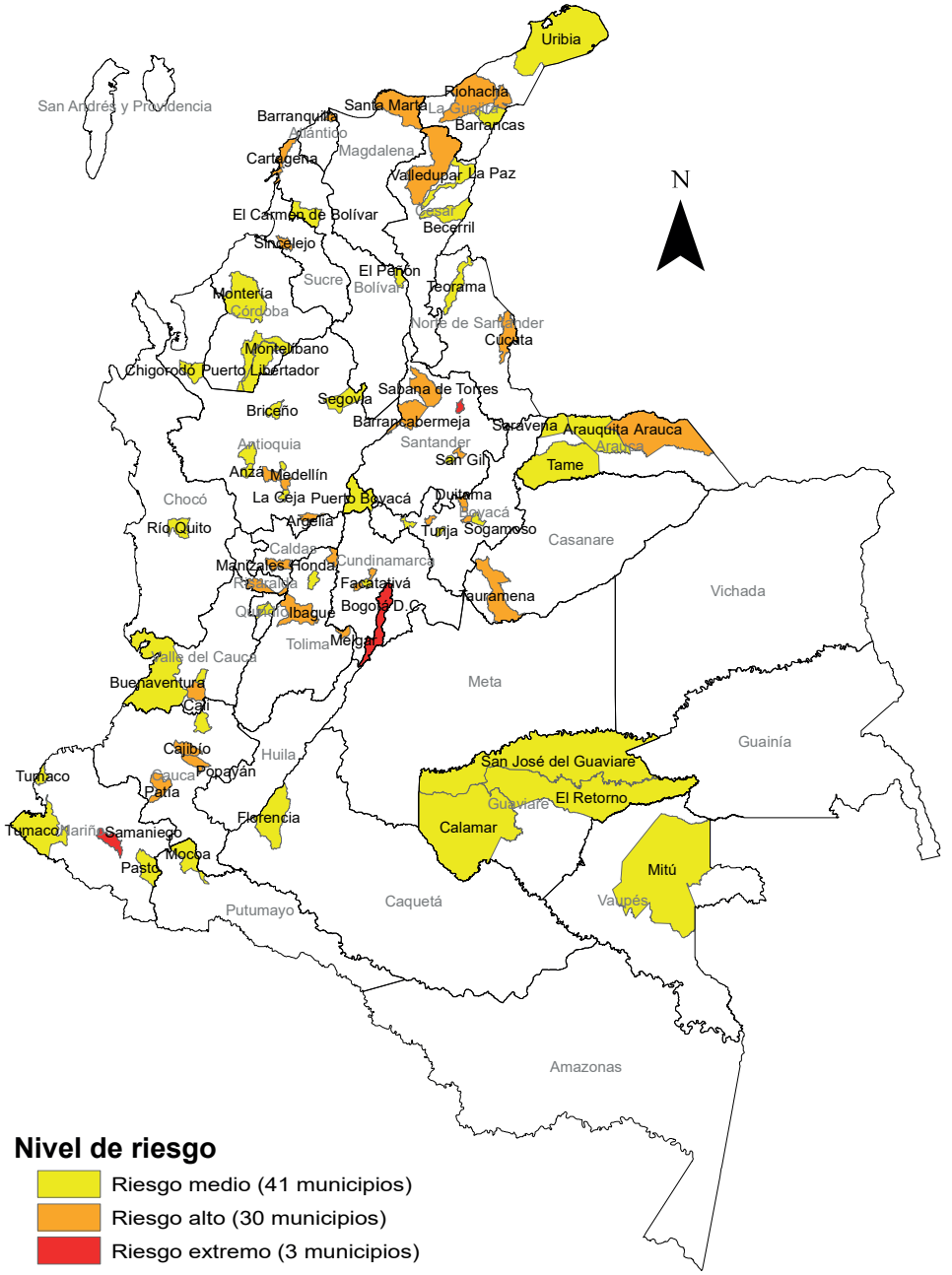
Lista de referencias

Bock Ruiz, J. y Vargas Penagos, E. (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 nacionales 2014. Bogotá: Arte Litográfico. Pp. 109-119.

FLIP. (7 de mayo de 2019). El PAN convoca partidos políticos para firmar pacto contra la desinformación. Recuperado de https://flip.org.co/index.php/es/informacion/noticias/item/2342-el-pan-convoca-partidos-politicos-para-firmar-pacto-contra-la-desinformacion

FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA

Mapa # 33.
Riesgo por violaciones a la libertad de prensa 2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (41 municipios)
- Riesgo alto (30 municipios)
- Riesgo extremo (3 municipios)

Total: 74 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Violencia libertad de prensa

Riesgo medio

Antioquia (7)
- Anzá
- Briceño
- Chigorodó
- Girardota
- La Ceja
- Santafé de Antioquia
- Segovia

Arauca (3)
- Arauquita
- Saravena
- Tame

Bolívar (2)
- El Carmen de Bolívar
- El Peñón

Boyacá (4)
- Chiquinquirá
- Puerto Boyacá
- Sogamoso
- Tunja

Caquetá (1)
- Florencia

Cauca (1)
- Santander de Quilichao

Cesar (2)
- Becerril
- La Paz

Chocó (1)
- Río Quito

Córdoba (3)
- Montelíbano
- Montería
- Puerto Libertador

Cundinamarca (1)
- Facatativá

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

La Guajira (2)
- Barrancas
- Uribia

Nariño (2)
- Pasto
- Tumaco

Norte de Santander (1)
- Teorama

Putumayo (1)
- Mocoa

Quindío (2)
- Armenia
- Calarcá

Santander (1)
- Socorro

Tolima (1)
- Líbano

Valle del Cauca (2)
- Buenaventura
- Yumbo

Vaupés (1)
- Mitú

Total (41)

Riesgo alto

Antioquia (3)
- Argelia
- Medellín
- Rionegro

Arauca (1)
- Arauca

Atlántico (1)
- Barranquilla

Bolívar (1)
- Cartagena

Boyacá (3)
- Duitama
- Firavitoba
- Villa de Leyva

Caldas (1)
- Manizales

Casanare (1)
- Tauramena

Cauca (3)
- Cajibío
- Patía
- Popayán

Cesar (1)
- Valledupar

Cundinamarca (2)
- Anolaima
- San Francisco

La Guajira (2)
- Albania
- Riohacha

Magdalena (1)
- Santa Marta

Norte de Santander (1)
- Cúcuta

Risaralda (1)
- Pereira

Santander (3)
- Barrancabermeja
- Sabana de Torres
- San Gil

Sucre (1)
- Sincelejo

Tolima (3)
- Honda
- Ibagué
- Melgar

Valle del Cauca (1)
- Cali

Total (30)

Riesgo extremo

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Nariño (1)
- Samaniego

Santander (1)
- Bucaramanga

Total (3)

Violencia política: riesgos asociados al ataque de líderes políticos, sociales y comunales y la respuesta institucional[1]

Netherlands Institute for Multiparty Democracy

Misión de Observación Electoral

Autores:
CAMILOVARGAS BETANCOURT
ÁNGELA MARÍA GÓMEZVEGA
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

La vida democrática de Colombia ha estado marcada, paradójicamente, por una convivencia con la violencia, tanto que es una situación normalizada. Además de las reiteradas guerras que han acompañado 200 años casi ininterrumpidos de funcionamiento de la democracia, el uso de actos violentos dirigidos contra candidatos, en el marco de la campaña electoral, ha sido reiterado. En el imaginario popular político e histórico colombiano se suele atribuir el origen del periodo de La Violencia al asesinato del líder político y candidato presidencial Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948. Esta guerra civil no declarada, que cubrió las décadas de 1940 y 1950, enmarcada en la competencia política entre los partidos Liberal y Conservador, precedió a Gaitán, y él mismo fue uno de los primeros en denunciar esa violencia antes de ser asesinado. Incluso, el proceso de apertura política y democrática más importante de la historia reciente, la Constitución de 1991, coincide con extremos de violencia política como el asesinato de tres candidatos presidenciales para las elecciones de 1990 (Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro León-Gómez), que ya había estado precedido poco antes por el asesinato de un candidato presidencial de 1986 un año después de las elecciones (Jaime Pardo Leal). Incluso, el candidato que ocupó el segundo lugar en las elecciones de 1990, con casi un millón y medio de votos (Álvaro Gómez Hurtado), fue también asesinado en 1995.

En este contexto, el éxito de la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP en 2016 depende,

[1] Este capítulo es una adaptación del estudio Dinámicas de la violencia política a partir de la firma del Acuerdo Final de Paz y en el marco de su implementación: desafíos y propuestas para autoridades y partidos políticos de cara a las elecciones locales 2019, elaborado por la Misión de Observación Electoral – MOE para el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD el marco del proyecto Acción Democrática para la Paz, financiado por la Unión Europea.

en buena medida, de la eficacia con la que se aborde este problema de la democracia colombiana. La existencia de garantías para el ejercicio de la política, no solo para el partido resultante de la desmovilización de la guerrilla sino para todos los participantes de las elecciones, es una parte esencial del Punto 2 del Acuerdo, que versa sobre la participación política.

El presente documento analiza el estado de la violencia política y la calidad de la respuesta institucional, entendida como la política pública de prevención y atención a la violencia política, la cual debería haber sufrido un importante impulso con lo dispuesto por el Acuerdo de Paz. En las dos secciones siguientes se plantean los fundamentos conceptuales y metodológicos del monitoreo a la violencia política y su uso ante las autoridades. En la cuarta sección, se presentan datos cuantitativos sobre el comportamiento de la violencia política, tanto en los primeros nueve meses del calendario electoral, que comenzó en octubre 2018, como en las primeras siete semanas de la campaña, que inició en julio de 2017. En la quinta sección, se presenta un análisis del funcionamiento de la arquitectura institucional existente para afrontar este problema. Por último, en las secciones sexta y séptima, se plantean recomendaciones a las autoridades estatales y a los partidos políticos, respectivamente, que parten de la evidencia de patrones de comportamiento recurrentes de la violencia política y de vacíos que hay que llenar en el funcionamiento de las políticas públicas que deberían estar contrarrestando este problema, preponderantemente, la falta de articulación entre actores y la necesidad de una corresponsabilidad de parte de los partidos políticos con la seguridad de sus propios militantes y candidatos.

1. Definiendo la violencia política en el marco de la democracia

La *violencia política* puede definirse como las agresiones perpetradas contra líderes políticos, sociales y/o comunales, que tienen como objetivo imponer o silenciar intereses, posturas políticas o reivindicaciones y afectar a la población o comunidad representada por el líder a través del uso de la amenaza, el secuestro, la desaparición forzada, el atentado o el homicidio (MOE, 2018, 168-213). En tanto que un ataque a actores que ejercen un rol de representación, la violencia política supone un ataque a la democracia y, en el contexto actual, a la consolidación de la paz en Colombia.

En términos más específicos, esta definición implica una observación a la *violencia contra líderes políticos, sociales y comunales*. Este espectro parte de una comprensión ampliada de los actores involucrados en el correcto funcionamiento de la democracia, la cual responde al espíritu del Punto 2 del Acuerdo de Paz, denominado *Apertura democrática para construir la paz*. Dicho punto contempla las formas de participación política que van desde lo electoral hasta las diversas maneras de organización y manifestación de la sociedad civil, entendiendo que existe una vinculación sin fronteras claras entre los escenarios más formales y públicos de participación política, como las elecciones, y escenarios más locales e informa-

les de representación democrática, como los liderazgos sociales o la organización comunal. La relación dinámica y la interdependencia existente entre estos distintos niveles de la política es fundamental para comprender la importancia de garantizar la seguridad de los distintos tipos de liderazgo, como requisito para la construcción y el mantenimiento de la paz. Esta necesidad es reconocida en los Acuerdos de Paz, en el punto 2.1.2.1, donde se formula el *Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política – SISEP*. El presente capítulo se desarrolla desde esta perspectiva conceptual de la violencia política y de su vinculación con las políticas públicas.

Particularmente, es fundamental reconocer a los liderazgos sociales y comunales como agentes fundamentales de la democracia electoral y participativa, pues son intermediarios esenciales entre los candidatos y el electorado en época de elecciones, lo que implica reconocer su vulnerabilidad ante los fenómenos de violencia en los que se ha tenido que desenvolver la democracia colombiana. En el contexto de las elecciones de 2019, las primeras de autoridades locales después de la firma del Acuerdo de Paz, esta vulnerabilidad se ve especialmente acentuada por dos factores. En primer lugar, por la posibilidad de que haya una mayor disposición a la participación electoral de liderazgos sociales y comunales en zonas tradicionalmente afectadas por el Conflicto Armado. En segundo lugar, porque como se verá más adelante, factores de violencia como la presencia de grupos armados ilegales y las economías ilegales están en aumento en esas mismas zonas.

En este marco conceptual, los tres tipos de liderazgo monitoreados por la MOE se definen de la siguiente manera:

- **Líder político:** pre-candidatos, candidatos y ex candidatos a cargos de elección popular; funcionarios y exfuncionarios públicos de elección popular; altos funcionarios del Estado de todas las ramas del poder público y entes de control de los niveles nacional, departamental y municipal; líderes políticos y dirigentes de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, incluyendo los líderes informales que hacen parte activa de la vida política (los llamados coloquialmente "caciques" o "gamonales").
- **Líder social:** personas que ejercen un rol de liderazgo y representación a través de organizaciones sociales formales o informales de orden nacional, departamental, regional o local, en temas como la defensa del medio ambiente, la restitución de tierras, la sustitución de cultivos de uso ilícito, la equidad de género, la defensa de la comunidad LGTBI, la protección de los territorios, tradiciones y comunidades étnicas, la defensa de los Derechos Humanos, entre otros.
- **Líder comunal:** candidatos y miembros electos de Juntas de Acción Comunal[2].

[2] La acción comunal, reglamentada por la Ley 743 de 2002, es el espacio más cercano a la población para la organización social en pro de la gestión de intereses comunes, La unidad más básica de la organización comunal son las Juntas de Acción Comunal (JAC). Actualmente existen alrededor de 70.000 JAC en barrios, centros poblados y veredas de todo el país (Unidad de Víctimas, s.f.).

Por su parte, a continuación, se listan los tipos de agresión monitoreados en el marco de la medición de violencia política, detallando la relación que pueden tener con el ejercicio de liderazgo de los afectados:

- **Amenaza:** todo hecho que, a través del amedrentamiento, busca desincentivar la participación política de candidatos, cambiar las posturas o decisiones de quienes ostentan cargos públicos o disuadir a líderes sociales y comunales de las acciones que llevan a cabo en el marco de su rol de liderazgo y representación.
- **Secuestro:** privación ilegal de la libertad de un líder o lideresa, con el objetivo de incidir sobre sus procesos de toma de decisión, sus gestiones o sobre la defensa de los intereses que representa.
- **Desaparición forzada:** privación ilegal de la libertad de un líder o lideresa, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, causando incertidumbre entre los allegados de la víctima e impactando consecuentemente sus procesos de representación.
- **Atentado:** acción violenta que busca acabar la vida o dañar la integridad física o moral de un líder o lideresa, y por esta vía impactar la esfera pública de la comunidad o de los grupos de interés a los cuales representa.
- **Asesinato:** homicidio de un líder o lideresa, que además de acabar con la vida de la víctima causa gran impacto sobre sus procesos de representación y acción colectiva.

La MOE ha monitoreado estos tipos de agresiones en contra de líderes políticos desde 2007. El registro de la violencia contra líderes sociales y comunales comenzó en el año 2016, acogiendo el enfoque del Punto 2 del Acuerdo de Paz. A continuación, se detallan las fuentes y la metodología empleadas para llevar a cabo este monitoreo desde la MOE.

2. Fuentes y metodología para el análisis de la violencia política

El estudio de los y las líderes víctimas de violencia política en Colombia parte por el análisis de los datos cuantitativos de cómo se comporta esta violencia, lo que da indicios del riesgo existente. En segundo lugar, junto con NIMD la MOE ha desarrollado el estudio de los actores involucrados en la reacción a la violencia (entidades públicas, partidos políticos y organizaciones sociales), estudiados desde una perspectiva cualitativa.

2.1. El monitoreo cuantitativo a la violencia política en Colombia

La metodología de manejo de datos sobre violencia política en Colombia desarrollada por la Misión de Observación Electoral – MOE desde 2007 contempla los siguientes pasos de recolección, procesamiento, sistematización y análisis de la información.

Recolección: Se lleva a cabo con los insumos de tres fuentes. La primera es la comunicación permanente con la Red de Observación Electoral de la MOE, compuesta por 35 organizaciones regionales presentes en igual número de regiones del territorio

nacional, a través de la cuales se hace el despliegue de la observación electoral[3].

La segunda fuente de información es el monitoreo permanente de medios locales, regionales y nacionales, a los que se accede mediante la plataforma virtual de seguimiento a noticias de la MOE, que hace seguimiento a 365 sitios web, 59 revistas mensuales, 102 periódicos impresos de todo el país, 83 emisoras nacionales y regionales, y 37 canales de televisión (nacionales, regionales e internacionales).

A manera de contraste, la información recolectada es compartida y evaluada con contactos en los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, así como con agencias del Estado relacionadas con el abordaje de casos o dinámicas asociados a la violencia política.

Procesamiento: La información recolectada alimenta una matriz de datos a partir de la cual se hace un análisis estadístico y cartográfico de la situación de los líderes políticos, y sociales y comunales en el escenario colombiano. Los datos son ingresados permanentemente en la matriz según los casos de los que se tiene conocimiento a través de las fuentes de recolección descritas. Los criterios mínimos utilizados para ingresar los hechos de violencia política al registro de víctimas en la *Base de datos de violencia en contra de líderes políticos, sociales y comunales* de la MOE son los siguientes:

1. Nombre y apellido de la víctima.
2. Ubicación geográfica de la agresión, a nivel de análisis municipal.
3. Ubicación temporal de la agresión, con el día en que ocurrió.
4. Sexo de la víctima.
5. Tipo de agresión (amenaza, secuestro, desaparición, atentado, asesinato).
6. Tipo de liderazgo ejercido por la víctima (político, social, comunal).
7. Cargo de la víctima – Organización/ sector al que pertenece.
8. Filiación política de la víctima (si la hay).
9. Fuente de la información o fuente de referencia al hecho.

Para tener un mínimo de trazabilidad, la MOE procura conservar los documentos de cobertura periodística de los hechos de violencia.

Análisis: con base en los datos cuantitativos elaborados con esta metodología es posible analizar tendencias del comportamiento de la violencia desde el punto de vista cronológico y geográfico, así como lógicas asociadas al tipo de liderazgo y la filiación política de las víctimas, como se muestra en la siguiente sección de este capítulo[4].

Así mismo, teniendo en cuenta que para la MOE la violencia política es multicausal y se enmarca en las dinámicas particulares de cada territorio, es importante analizar los datos a la luz de los otros factores de violencia y las demás variables analizadas en el Mapa de Riesgo Electoral.

[3] En las elecciones de 2018, agregando las parlamentarias y las dos vueltas electorales, la MOE desplegó la suma de 10.091 observadores en 634 municipios del país.
[4] Es importante aclarar que la metodología utilizada no arroja datos confiables sobre la autoría de las agresiones registradas. Los datos solo permiten hacer perfiles de las víctimas.

2.2. La investigación-acción participativa como aproximación a la política pública

Gracias a la vocación organizacional de la Misión de Observación Electoral – MOE y del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD, el análisis del riesgo por violencia política ha podido ser complementado con una metodología de investigación-acción participativa con los actores llamados a tomar acciones para prevenir, reaccionar y atender los hechos de violencia política.

Un espacio privilegiado para este ejercicio de investigación ha sido *la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales*[5]. Este espacio, conocido como la Comisión de Seguimiento Electoral, es convocado a nivel nacional por el Ministerio del Interior y a nivel regional por las secretarías de gobierno departamentales o municipales, y cita a todas las autoridades relacionadas con la organización y las garantías de transparencia y seguridad que deben tener las elecciones. También participan en ella todos los partidos políticos y la Misión de Observación Electoral – MOE.

En el marco de la Comisión de Seguimiento Electoral, y teniendo en cuenta la firma de un Memorando de Entendimiento entre la MOE y el Ministerio del Interior el 25 de febrero del presente año, enfocado en reunir esfuerzos en materia de seguridad, transparencia y acceso a la información, los hallazgos consignados en este capítulo y las recomendaciones de política pública se han podido compartir a lo largo de los meses anteriores a las elecciones, esperando una respuesta efectiva de parte de las autoridades responsables de la seguridad en el contexto de las elecciones. Las recomendaciones consignadas en este capítulo se han presentado en los siguientes espacios institucionales:

- Reunión de preparación del Plan Ágora, Ministerio del Interior – julio 5 de 2019.
- Presentación nacional del Plan Ágora, Cubo de Colsubsidio (que contó con intervención de la directora de la MOE, Alejandra Barrios) – julio 8 de 2019.
- Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal, Ministerio del Interior – julio 10 de 2019.
- Subcomisiones de Orden Público y Protección de la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, Ministerio del Interior – julio 15 de 2019.
- Consejería Presidencial para la Seguridad, Presidencia de la República – julio 22 de 2019
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Presidencia de la República – agosto 26 de 2019.
- Comisión Nacional de Seguimiento Electoral extraordinaria, Ministerio del Interior – septiembre 10 de 2019.
- Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT[6]), citada a nivel nacional y en teleconferencia con las 32 gobernaciones del país, Ministerio del Interior –

[5] En la sección 5.2, numeral XIV, se detalla esta Comisión.
[6] En la sección 5.2, numeral X, se detalla esta Comisión.

Septiembre 11 de 2019.
• Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, Presidencia de la República – septiembre 16 de 2019.
• Citación a la Comisión legal de seguimiento a las actividades de inteligencia y contrainteligencia, Congreso de la República – septiembre 17 de 2019.
• Invitación a la Comisión especial de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial del Senado de la República, Congreso de la República – septiembre 17 de 2019.

Adicionalmente, la MOE y NIMD agradecen a la Federación Nacional de Departamentos el haber facilitado los contactos para enviar un resumen ejecutivo de las recomendaciones preliminares emanadas de este estudio a varias de las gobernaciones del país el 19 de julio de 2019.

A continuación, se presenta el resultado de los datos cuantitativos observados en los primeros nueve meses desde el inicio del calendario electoral (del 27 de octubre de 2018 al 27 de julio de 2019) para la generalidad de liderazgos monitoreados, y se detalla la violencia observada únicamente contra candidatos hasta la mitad de la campaña (del 27 de julio al 16 de septiembre de 2019). Posteriormente, con base en este panorama se desarrolla el análisis de la arquitectura institucional existente y se presentan recomendaciones dirigidas a las agencias del Estado y a los partidos políticos.

3. Mapa de riesgo de violencia política: la violencia contra todos los partidos en medio de los conflictos del pos-conflicto

Las mediciones históricas realizadas por la MOE sobre las víctimas de violencia política en Colombia han permitido detectar patrones que permiten explorar cuáles son los factores que incrementan la vulnerabilidad de quienes tienen roles de representatividad en todos los niveles territoriales. Así, se ha observado que la violencia política suele aumentar cuando hay votaciones, es más aguda a medida que el liderazgo es más local, se suele concentrar en las mismas regiones geográficas, por lo demás, con presencia de grupos al margen de la ley, economías ilegales y déficit en la presencia de instituciones del Estado.

3.1 Contexto de la violencia política en 2019

Desde el punto de vista del contexto en el que se da la violencia política cuyas cifras se presentan a continuación, preocupa que la política oficial de seguridad del gobierno nacional electo en 2018 haya vuelto al paradigma de la Consolidación Territorial, al tiempo que desde el gobierno anterior existe un estado inacabado de las políticas de construcción de paz emanadas del Acuerdo de Paz firmado en 2016[7].

[7] Para un desarrollo conceptual de los enfoques de consolidación territorial y de peace bulding ver Lederach, 1997; Molano Aponte y Franco, 2006; Buur, 2008; FIP, 2011; Mejía Quintero, 2015; González et al., 2015; Ministerio de Defensa Nacional, 2019.

Los seis puntos del Acuerdo comparten un carácter de integralidad, en el sentido de que se necesita el avance de unos para lograr el éxito de los otros. Así, por ejemplo, las demoras en la implementación de los Programas de Infraestructura Comunitaria (PIC) y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) a través de los cuales se debería estar desarrollando la Reforma Rural Integral (Punto 1 del Acuerdo), se traducen en que no existen suficientes incentivos económicos en los territorios para sustituir el cultivo de la coca (Punto 4 del Acuerdo). A su vez, el auge de las economías ilícitas crea condiciones de inseguridad que repercuten en las garantías para el ejercicio de la política (Punto 2), impide terminar plenamente el Conflicto Armado (punto 3 del Acuerdo) y está repitiendo la victimización y las injusticias sobre la población civil (Punto 5), a causa del surgimiento de nuevos actores ilegales, o de la expansión de los previamente existentes.

Más aún, el fin del boom minero-energético hacia el año 2015 trajo como consecuencia una significativa reducción de ingreso de dólares a la economía colombiana, que ante la escasez pasó de cerca de $1.700 pesos por dólar en 2013 a casi $3.500 en 2019, generando un gran incentivo para las economías exportadoras del país (pues por simple lógica del mercado cambiario se duplicó el valor en pesos de las exportaciones en dólares), dentro de las cuales se encuentran el narcotráfico y la minería ilegal. Esta situación presiona a ampliar los cultivos ilícitos en muchas partes del país e impulsa el surgimiento de nuevos grupos armados ilegales.

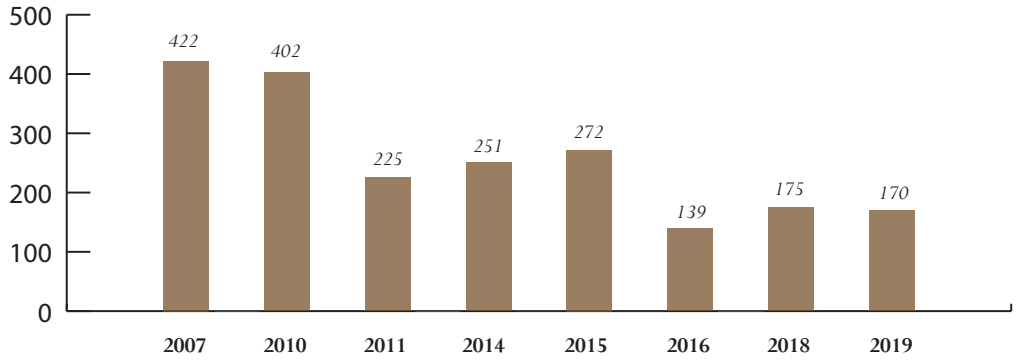
Así, ad portas de las elecciones locales de 2019, preocupa el hecho de que las dinámicas de la guerra en Colombia se mantienen e incluso, en algunas regiones, vienen en aumento, a pesar de que se habían reducido de manera importante, por un breve lapso, después de la dejación de armas de las FARC-EP, en el año 2017. Para dar una idea de esta situación, el monitoreo del cese al fuego durante la negociación de paz, hecho por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC, mostró que, en comparación con las tendencias históricas observadas durante el Conflicto Armado, a junio de 2017 el proceso de paz con las FARC previno la muerte de 2.796 personas (CERAC, 2017).

A pesar de este logro, no se ha avanzado en la solución del problema de las drogas y la consecuente existencia de grupos armados ilegales. La persistencia de las economías ilegales no solo reproduce la generación de recursos que permite el sostenimiento y surgimiento de grupos armados, sino que es uno de los factores más poderosos, junto con los delitos contra la administración pública (la corrupción), para mantener el control ilegítimo del Estado por parte de estructuras políticas delictivas que han accedido al control de las instituciones públicas mediante distintas formas de fraude electoral. Esto deriva en complejos fenómenos de infiltración de intereses particulares en el Estado, que se pueden calificar de forma práctica bajo la noción de riesgo de captura y cooptación del Estado (Garay, 2008; López Hernández, 2010[8])

[8] Para una visión crítica de esta noción, se puede ver González González 2014.

Por su parte, a pesar de la desmovilización de las FARC-EP en 2017, la presencia de grupos armados ilegales se ha mantenido en niveles relativamente altos. La gráfica 1 muestra un comparativo del número de municipios con presencia de este tipo de organización, de acuerdo con los datos recopilados desde 2007 para la elaboración de los Mapas de Riesgo Electoral coordinados por la MOE. Para cada año se midió el número de municipios con registros de presencia de grupos armados ilegales (guerrillas y grupos armados organizados – GAO[9]) durante el año anterior a las elecciones. Para 2019, se muestran datos sobre la presencia de ELN, EPL, GAO y GAOR[10]. Tras el Acuerdo de Paz, en el 15% de los municipios del país persiste de manera sostenida hasta ahora le presencia de otros grupos armados ilegales.

Gráfico 1. *Número de municipios en riesgo por presencia de grupos armados ilegales 2007-2019*



Elaboración: MOE con datos de los Mapas de Riesgo Electoral[11].

En el año 2016, de cara al Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo de Paz, por primera vez la presencia violenta de la guerrilla de las FARC-EP dejó de ser un factor de riesgo para las elecciones y el país logró bajar de la marca imaginaria de 200 municipios con presencia de grupos armados ilegales. Sin embargo, los registros de los últimos dos años muestran un estancamiento en un número de municipios con presencia de grupos

[9] 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. El ejemplo más claro de este tipo de grupo son las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), también conocidas como Urabeños, Clan Usuga o Clan del Golfo (MOE 2018a, p.141).

[10] Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) es la categoría con la cual las autoridades colombianas han denominado a los grupos popularmente conocidos como 'disidencias de las FARC'. Estos son grupos armados ilegales que se identifican con los mismos símbolos de la extinta guerrilla de las FARC-EP, pero cuyo origen y composición es diverso dependiendo del territorio, pues comprende estructuras de las antiguas FARC que no se acogieron al Proceso de Paz, organizaciones criminales conexas a las FARC pero que no hacían parte de la guerrilla propiamente y que por lo tanto no hicieron parte del Proceso, ex combatientes que se han rearmado después de la dejación de armas y grupos criminales emergentes sin relación con la extinta guerrilla pero que han adoptado sus símbolos. Para un análisis completo de este tipo de grupo armado ver FIP (2018).

[11] La base de datos de los Mapas de Riesgo Electoral está disponible en https://www.datoselectorales.org/mapas-de-riesgo-electoral/

ilegales que es superior al registrado en 2016. A pesar de la desaparición de la mencionada guerrilla, actualmente los datos muestran la presencia del ELN en 80 municipios del país, de GAO en 51 municipios, de 'disidencias de las FARC' o GAOR en 77 municipios y del EPL, o la banda de Los Pelusos, en 9 municipios. En 47 municipios converge más de una de estas organizaciones.

Este panorama de recrudecimiento de los principales factores de violencia debe ser visto en comparación con el comportamiento del impacto de la violencia política sobre los partidos políticos, como se presenta en la siguiente sub-sección, para concluir con los datos que permiten hacer un análisis de la situación de violencia en el contexto actual.

3.2 Violencia política y social en el periodo pre-electoral (octubre 2018 – julio 2019)

Las elecciones del 27 de octubre de 2019 serán las primeras de autoridades locales después de la firma del Acuerdo de Paz. Es importante tener en cuenta la diferencia de magnitud entre unas elecciones nacionales, como las de 2018, y unas locales. Las primeras son dos o tres certámenes distintos, pues en marzo se elige al Congreso, en mayo se realiza la primera vuelta presidencial y, si es el caso, en junio se hace la segunda. Además de los candidatos que compite por la presidencia, para el Congreso en 2018, por ejemplo, compitieron 2.737 candidatos por 279 escaños. En cambio, en elecciones locales como las de octubre 27 de 2019, en un solo día 117.822 candidatos competirán por 20.428 cargos a elegir en hasta cinco elecciones simultáneas en cada municipio: Gobernación, Asamblea Departamental, Alcaldía, Concejo Municipal y Juntas Administradoras Locales. Es decir, se trata de unas elecciones con una movilización logística mucho mayor, con la intervención de muchos más candidatos y campañas, en las que históricamente participa una mayor cantidad de personas[12]. Todo esto significa que los riesgos de violencia son mayores.

En este apartado, se presentan datos de líderes políticos víctimas de violencia registrados durante el periodo pre-electoral, es decir, desde el inicio del calendario electoral, un año antes de las elecciones (el 27 de octubre de 2018) hasta el 27 de julio de 2019, cuando inicia la campaña electoral, a tres meses del día de las elecciones.

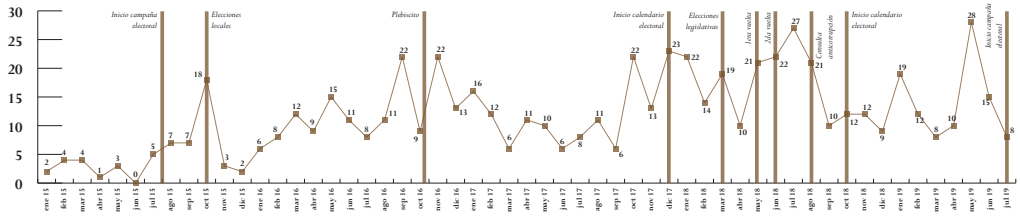
Como se ha mencionado, el monitoreo histórico de la violencia política realizado por la MOE evidencia una correlación entre fechas importantes del calendario electoral y el aumento de la violencia ejercida contra líderes. Sobre todo, es preocupante el comportamiento de la violencia letal (asesinatos y atentados), pues las acciones dirigidas a eliminar a los líderes aumentan simultáneamente en distintas partes del país en momentos que corresponden con períodos de votaciones, tal y como lo muestra la gráfica 2. En 2015, el

[13] Los datos electorales muestran que, en promedio, desde 1991 hasta 2018 la participación electoral al Congreso ha sido de 42%, a la Presidencia de 46% y a elecciones locales de 52%. Entre 2003 y 2015 la participación ha aumentado de 51% a 59%.

pico de violencia en el mes electoral fue evidente. En 2016, todo el mes anterior al Plebiscito (votado el 2 de octubre) fue el más violento del año, empatado con noviembre. Para 2018, con el acercamiento de la campaña electoral que iniciaba en diciembre de 2017, los niveles de violencia aumentaron y se sostuvieron durante todo el semestre electoral, hasta después de la Consulta Anticorrupción en agosto.

De igual modo, para el calendario electoral 2019 se vio un primer pico de violencia con el inicio del año calendario en el mes de enero. Un segundo e importante pico se presentó en mayo. Este mes corresponde a uno de los momentos álgidos del calendario electoral en el que existió el riesgo del aumento de la violencia, puesto que, en mayo se realizaron las consultas interpartidistas. Para marzo de 2019, todos los partidos con personería jurídica habían pedido a la Registraduría la realización de consultas en todos los municipios del país, pero luego de negociaciones y decisiones internas de los partidos se descartó la enorme mayoría de las solicitudes. Únicamente en 12 municipios hubo igual número de consultas para definir candidatos a alcaldías el 26 de mayo de 2019. A pesar de ello, este mes sufrió un aumento muy considerable de la violencia política. Las otras fechas sobre las cuales se ha alertado corresponden al periodo de campaña, que inicia el 27 de julio, y especialmente a su cierre, durante el mes de octubre.

Gráfico 2. *Número de líderes políticos, sociales y comunales víctimas de atentados y asesinatos, (1 de enero de 2015 a 27 de julio de 2019)*[13].



Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

A nivel nacional, desde el 27 de octubre de 2018 hasta el 27 de julio de 2019, se registran 317 líderes políticos, sociales y comunales víctimas de violencia política. De estos, 83 (26%) fueron asesinados.

Las agresiones se presentaron en 131 municipios (11,6% del total nacional) de 26 departamentos (81,2%) del país. Al final del capítulo se presentan los mapas que muestran en detalle los municipios y la forma en la que se ha ejercido la violencia en el periodo analizado, desde el punto de vista del tipo de liderazgo atacado (político

[13] Es importante señalar que solo desde enero de 2016 la MOE lleva la medición de la violencia en contra de líderes sociales y comunales. Los datos de 2015 corresponden exclusivamente a violencia ejercida en contra de líderes políticos. Eso explica por qué 2015 presenta niveles de violencia aparentemente más bajos que los años posteriores en la mayoría de los meses.

frente a social y comunal) y la forma de la violencia ejercida (amenazas, secuestros, desapariciones, atentados o asesinatos). Los nueve meses analizados en esta sección comprenden 274 días; al registrarse 317 víctimas de violencia, las cifras indican que en promedio se está presentando más de una agresión diaria contra líderes durante el calendario electoral 2019. Así mismo, en este periodo, en promedio, cada tres días están asesinando a un líder en Colombia.

Los datos muestran que la violencia es más letal entre más local es el liderazgo. Como evidencia la tabla 1, las afectaciones contra líderes sociales y comunales son en su mayor proporción homicidios, mientras que los líderes políticos son sujetos especialmente de amenazas.

Tabla 1. *Número de agresiones por tipo de liderazgo (octubre 27 de 2018 – julio 27 de 2019).*

Tipo de liderazgo		Tipo de hecho violento					Total de víctimas	% por tipo de liderazgo
		Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato		
Político	Número de víctimas	86	1	1	18	22	128	40%
	% por tipo de hecho	67,2%	0,8%	0,8%	14,1%	17,2%		
Social	Número de víctimas	98	1	1	13	34	147	46%
	% por tipo de hecho	67%	1%	1%	9%	23%		
Comunal	Número de víctimas	6			9	27	43	14%
	% por tipo de hecho	14%	0%	0%	21%	63%		
Total de víctimas	**Total de víctimas**	**190**	**2**	**2**	**40**	**83**	**317**	
	% por tipo de hecho	**60%**	**1%**	**0,6%**	**13%**	**26%**	**100%**	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Adicionalmente, es evidente la concentración de la violencia en los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), uno de los componentes principales de la Reforma Rural Integral (Punto 1 del Acuerdo). Según el Acuerdo, en estos mismos territorios se tenían que haber creado Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, para facilitar el acceso a la Cámara de Representantes a líderes sociales y comunales, pues los partidos políticos debían estar excluidos de las candidaturas. El sentido de esta disposición obedece a que son regiones históricamente excluidas a causa del Conflicto Armado, y la presencia de sus organizaciones sociales en el Congreso debía servir de vínculo con el nivel nacional y como mecanismo de control para el avance de la implementación. Sin embargo, el Congreso de la República hundió dos veces el proyecto que creaba estas circunscripciones, en noviembre de 2017 y luego nuevamente en noviembre de 2018. En todo caso, a continuación, se detallan los datos de estos 16 territorios, 14 de los cuales presentan agresiones en contra de líderes políticos, sociales y comunales.

Tabla 2. *Número de agresiones por PDET (octubre 27 de 2018 – julio 27 de 2019).*

#	Región PDET	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total por PDET	% por PDET
1	R-1 Alto Patía - Norte del Cauca	26		1	9	15	51	37%
2	R-12 Sierra Nevada - Perijá	4			4	4	12	9%
3	R-4 Catatumbo	1			2	7	10	7%
4	R-3 Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	4			1	5	10	7%
5	R-14 Sur de Córdoba	6			1	3	10	7%
6	R-10 Pacífico y frontera nariñense				2	7	9	6%
7	R-6 Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	2				6	8	6%
8	R-11 Putumayo	4			1	2	7	5%
9	R-2 Arauca	2			3	1	6	4%
10	R-5 Chocó	3				2	5	4%
11	R-13 Sur de Bolívar	1			1	2	4	3%
12	R-8 Montes de María	4					4	3%
13	R-16 Urabá Antioqueño	1			1		2	1%
14	R-7 Macarena-Guaviare				1		1	1%
Total de agresiones a nivel nacional		**190**	**2**	**2**	**40**	**83**	**317**	
Total de agresiones en regiones PDET		**58**	**0**	**1**	**26**	**54**	**139**	
% de agresiones en regiones PDET		**31%**	**0%**	**50%**	**65%**	**65%**	**44%**	

Fuente: Observatorio deViolencia Política y Social de la MOE

Los datos muestran que, desde el inicio de la campaña electoral 2019, la concentración de la violencia en zonas PDET ha aumentado. Mientras que de 2016 a 2018 el 30% del total de las víctimas a nivel nacional tendían a estar en PDET durante el actual calendario electoral este porcentaje ha ascendido a 44%. De igual modo, al observar los hechos letales (atentados y asesinatos), de 2016 a 2018 el 50% de las víctimas de todo el país tendía a estar en regiones PDET. En el periodo actualmente observado, este porcentaje ascendió al 65%.

El recrudecimiento de la violencia en muchos de los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo es un elemento de preocupación que corrobora la hipótesis de que están fallando las políticas que deberían prevenir el resurgimiento de las lógicas del Conflicto Armado luego del proceso de paz con las FARC-EP.

Así mismo, los datos históricos de la *Base de datos de violencia política y social* de la MOE muestran una proporción de víctimas entre líderes políticos versus sociales y comunales mayor hacia los segundos (46%-54% en 2016; 40%-60% en 2017; 31%-69% en 2018). Durante los nueve meses de campaña electoral medidos en este estudio esta proporción se mantiene, pues los 128 líderes políticos víctimas de violencia pesan 41%, frente a los 188 líderes sociales y comunales víctimas, que pesan 59%.

Comparando con el mismo periodo en los dos años anteriores[14], 2019 es más violento tanto en la cantidad de líderes políticos víctimas de violencia (128 en 2018-2019, frente a 100 en 2017-2018 y 66 en 2016-2017) como en el número de líderes sociales y comunales víctimas (188 en 2018-2019, frente a 176 en 2017-2018 y 143 en 2016-2017). Como se verá en la siguiente sección del texto, desde finales de 2018 el notorio incremento de la violencia impulsó al Gobierno a lanzar un Plan de Acción Oportuna – PAO (Decreto 2137, 2018) para enfrentar el deterioro de la seguridad de los líderes sociales. Las cifras expuestas indican claramente que se requiere también un equivalente al PAO para los líderes políticos.

De los 128 líderes políticos registrados, 50 (el 39%) son funcionarios de elección popular de todos los niveles territoriales (concejales, alcaldes, diputados y congresistas), 40 (el 31,2%) son precandidatos para las elecciones de octubre de 2019 (a alcaldía, concejo y gobernación), 25 (19,5%) son también funcionarios pero no de elección popular (personeros, jueces, secretarios de despacho, entre otros detallados en la tabla 3) y 13 (10,1%) son líderes políticos, es decir, personas que no son ni candidatos ni funcionarios, pero que son figuras públicas reconocidas por su trabajo político. Estos trece líderes políticos son cuatro líderes del Centro Democrático en Arauca amenazados por un panfleto del ELN; un directivo de la Colombia Humana amenazado por un panfleto de las "Autodefensas Gaitanistas" en Tierralta (Córdoba); la representante legal de ASI amenazada en Bogotá; además de los atentados contra un miembro del consejo local de Popayán del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC); un ex concejal de Tumaco por Cambio Radical; un ex alcalde de Mocoa por el Partido Conservador; y un exrepresentante a la Cámara por Alas Equipo Colombia. A esto, se suman los asesinatos de líderes de FARC en el proceso de reincorporación, uno asesinado en Tuluá (Valle) y otro en Corinto (Cauca); y el de la ex secretaria general de la Personería de Bogotá y lideresa política en Santander.

[14] Del 27 de octubre de 2016 hasta el 27 de julio de 2017, del 27 de octubre de 2017 hasta el 27 de julio de 2018 y del 27 de octubre de 2018 hasta el 27 de julio de 2019

Tabla 3. *Número de agresiones por cargo de líder político (octubre 27 de 2018 – julio 27 de 2019).*

#	Cargo de líder político	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total	% por cargo
1	Precandidato a alcaldía	19			4	5	28	**21,9%**
2	Precandidato a gobernación	5			1		6	**4,7%**
3	Precandidato a concejo				1	4	5	**3,9%**
4	Precandidato a asamblea				1		1	**0,8%**
5	Alcalde electo	6	1		2		9	**7,0%**
6	Concejal electo	22			2	1	25	**19,5%**
7	Diputado electo	4		1		1	6	**4,7%**
8	Congresista electo	9			1		10	**7,8%**
9	Funcionario de la administración	4				2	6	**4,7%**
10	Funcionario Rama Judicial	1			2	3	6	**4,7%**
11	Funcionario del Ministerio Público	11				2	13	**10,2%**
12	Líder político	6			4	3	13	**10,2%**
	Total	**87**	**1**	**1**	**18**	**21**	**128**	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

De los líderes políticos con cargo, los más afectados han sido los concejales electos. El alto número de víctimas corresponde a trece concejales en la ciudad de Maicao, La Guajira, quienes fueron amenazados el 18 de febrero mediante un panfleto anónimo construido con recortes de revistas.

Por su parte, las agresiones en contra de precandidatos se han venido incrementando y es un fenómeno que se ha presentado en todo el país. En el periodo preelectoral se registraron 40 hechos de este tipo, 9 de ellos asesinatos (contra 5 aspirantes a la alcaldía y otros 4 al concejo). Las agresiones contra precandidatos se presentaron en 27 municipios de 15 departamentos. Se destacan casos como la ciudad de Arauca, con 7 amenazados, El Cerrito (Valle) y Suárez (Cauca), con tres víctimas cada uno (incluyendo un homicidio y un atentado, respectivamente), y Pueblo Rico (Risaralda), Bogotá y Medellín, con dos víctimas cada uno (todas amenazas, excepto en el último caso, que incluye el asesinato de un precandidato a la alcaldía de Puerto Nare). De hecho, la violencia hacia los precandidatos se está presentando con más anticipación que en las elecciones locales de 2015. En aquel año, la primera amenaza registrada sucedió en enero y el primer asesinato, en febrero, contra un precandidato al concejo de Patía, Cauca. Por su parte, para las elecciones actuales, el primer hecho de violencia se presentó contra un precandidato de la alcaldía de Malambo, Atlántico, y consistió en una amenaza en noviembre de 2018. El primer asesinato ocurrió el 29 de enero contra un precandidato a la alcaldía del municipio de El Cerrito, Valle del Cauca. A julio de 2019

han sido amenazados cinco precandidatos a gobernaciones, mientras que en todo el calendario electoral de 2015 fueron amenazados siete candidatos a este cargo.

En cuanto a los funcionarios de organismos de control, preocupa especialmente la situación de los personeros municipales, encargados desde el Ministerio Público de velar por el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía en cada municipio del país. La primera víctima registrada en todo el año electoral fue el personero de Turbaná, amenazado el 27 de octubre. Adicionalmente, en junio fue asesinado, en Palmira (Valle del Cauca), un defensor público de la Defensoría del Pueblo de Cali. En mayo fue asesinada la personera de Samaniego (Nariño), mientras que continuaron las amenazas hacia quienes ejercen este cargo. Hasta julio han sido amenazados también los personeros de El Copey (Cesar), Cali (Valle del Cauca), Timbío, Florencia y Sucre (Cauca), Solano (Caquetá), Arauca capital y Cravo Norte (Arauca) y Pitalito (Huila). A ello se suma una amenaza a la defensora regional de Cali (Valle del Cauca) en el mes de diciembre de 2018. Estos ataques al Ministerio Público afectan a los defensores de los derechos de la población desde dentro del Estado.

La violencia sufrida por este tipo de funcionario da muestra de la complejidad del fenómeno de la violencia política, y la necesidad de reacciones integrales de las autoridades concernidas, que tengan en cuenta la prevención de los ataques también contra agentes del Estado como los del Ministerio Público. La tabla 4 muestra la distribución de los 128 líderes políticos víctimas de violencia a nivel departamental.

Tabla 4. *Número de agresiones hacia líderes políticos por departamento (octubre 27 de 2018 - julio 27 de 2019).*

#	Departamento	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total	% por depto.
1	Arauca	16			3		19	14,8%
2	La Guajira	15					15	11,7%
3	Cauca	8			4	1	13	10,2%
4	Bogotá D.C.	11			1		12	9,4%
5	Valle del Cauca	4			3	5	12	9,4%
6	Córdoba	5				2	7	5,5%
7	Antioquia	4				1	5	3,9%
8	Bolívar	3			1	1	5	3,9%
9	Cesar	2	1		2		5	3,9%
10	Norte de Santander	1				3	4	3,1%
11	Putumayo	2			1	1	4	3,1%
12	Sucre	3				1	4	3,1%
13	Tolima	4					4	3,1%
14	Caquetá	2				1	3	2,3%
15	Nariño				1	2	3	2,3%
16	Santander	1			1	1	3	2,3%
17	Chocó			1		1	2	1,6%
18	Cundinamarca	1				1	2	1,6%
19	Risaralda	2					2	1,6%
20	Atlántico	1					1	0,8%
21	Casanare	1					1	0,8%
22	Guaviare				1		1	0,8%
23	Huila	1					1	0,8%
	Total general	**87**	**1**	**1**	**18**	**21**	**128**	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Se han registrado episodios de violencia contra líderes políticos en 23 departamentos del país; los más afectados han sido Arauca, La Guajira y Cauca. Específicamente, Arauca, Guajira y Bogotá figuran a causa de amenazas colectivas. Por su parte, Valle es el que más violencia letal registra, con un atentado hacia un precandidato a la alcaldía de Cartago y otro contra un juez en Cali, así como el asesinato de un precandidato a la alcaldía de El Cerrito. Particularmente, en Cauca fueron amenazados los personeros de Timbiquí, Florencia y Sucre, lo que constituye casi la mitad de las agresiones registradas contra funcionarios de organismos de control.

Si se observa la filiación política de las víctimas se encuentra que, además de los 128 líderes políticos, hay dos casos de líderes sociales de los que se conoce relación con partidos políticos. Un líder asesinado en Cumbal, Nariño, quien hacía parte de AICO, y una lideresa de Nunchía, Casanare, quien militaba en la Alianza Verde y también fue asesinada. La siguiente tabla detalla la filiación partidista de estos 130 casos.

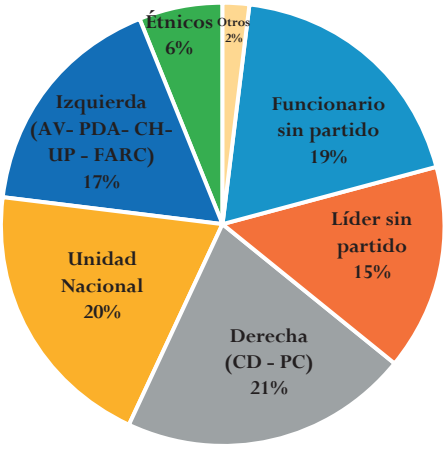
Tabla 5. *Agresiones contra líderes según filiación política (octubre 27 de 2018 – julio 27 de 2019).*

#	Partido político	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total	% por partido
1	Funcionario sin partido	15			2	7	24	18,5%
2	Líder sin partido	9			5	5	19	14,6%
3	Centro Democrático	13			4		17	13,1%
4	Partido Conservador	7			2	1	10	7,7%
5	Partido Liberal	8				1	9	6,9%
6	Cambio Radical	6			2	1	9	6,9%
7	Partido de la U	3	1	1	1	2	8	6,2%
8	Colombia Humana - UP	8					8	6,2%
9	Alianza Verde	6				2	8	6,2%
10	MAIS	3				1	4	3,1%
11	Polo Democrático	4					4	3,1%
12	ASI	2			1		3	2,3%
13	FARC				1	2	3	2,3%
14	Opción Ciudadana	2					2	1,5%
15	AICO	1				1	2	1,5%
	Total	**87**	**1**	**1**	**18**	**23**	**130**	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

La proporción entre amenazas y hechos graves (atentados y amenazas) hasta el periodo analizado es prácticamente la misma que en 2015; 71% de los hechos han sido amenazas mientras que los hechos graves suman el 27%. Al igual que lo observado desde 2016, un poco menos de una quinta parte de los líderes políticos víctimas de violencia corresponde a funcionarios sin partido.

Gráfico 3. *Distribución de los líderes políticos víctimas de violencia según filiación política (octubre 27 de 2018 – julio 27 de 2019).*



Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Del total de los políticos víctimas, el 20% corresponde a los partidos antiguamente reunidos en la Unidad Nacional del gobierno Santos (Partido Liberal, Partido de la U y Cambio Radical); 21% corresponden a líderes de los partidos asociados a la derecha y al actual gobierno de Iván Duque (Centro Democrático y Partido Conservador); el 17% corresponde a los partidos asociados a la izquierda (Alianza Verde, Polo Democrático, la Colombia Humana - UP, y el Partido FARC); finalmente, los partidos étnicos, MAIS, AICO y ASI[15] reúnen el 6%. A diferencia de años anteriores, los líderes políticos sin filiación política conforman un grupo considerable, pues suman el 15% de las víctimas. En esta categoría se encuentran muchos de los precandidatos que han sido víctimas de violencia y que, ni tenían el aval de un partido, ni estaban recogiendo firmas para conformar un GSC. Es el caso de los precandidatos asesinados que afirmaron aspirar a alcaldías en El Cerrito (Valle del Cauca), Puerto Asís (Putumayo) y San José de Uré (Córdoba).

[15] En 2018 el Partido ASI no obtuvo la personería jurídica en las curules étnicas (como lo venía haciendo en las elecciones anteriores) sino gracias a la figura de las coaliciones, creada en 2015. Sin embargo, teniendo en cuenta esa tradición, se contabiliza como partido étnico

3.3 Violencia contra candidatos durante la campaña electoral (julio 27 a septiembre 16 de 2019)

La campaña electoral comienza tres meses antes del día de las elecciones, es decir, para el caso de 2019, el 27 de julio. Este día coincide con el cierre de la inscripción de candidatos; y aunque las registradurías del país reciben inscripciones durante todo un mes, la enorme mayoría de los candidatos se inscribe el último día. Es decir que solo en los últimos tres meses del calendario electoral (que corresponden a la campaña) hay candidatos como tal, el resto del tiempo, como se vio en la sección anterior, existen precandidatos, sobre los que no hay aún certeza de si competirán en la contienda electoral.

Así, para plasmar las dinámicas de la violencia política en el contexto específico de la contienda electoral, a continuación se presentan cifras de los ataques a candidatos registrados por la MOE tras un mes y tres semanas de campaña electoral[16].

Tabla 6. *Número de candidatos víctimas de violencia política (27 de julio – 16 de septiembre de 2019)*

Cargo al que aspira	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total por cargo	%
Alcaldía	29	2	3	3	37	68,5%
Gobernación	2	-	-	-	2	3,7%
Concejo	9	-	1	4	14	25,9%
Asamblea	-	-	1	-	1	1,9%
Total	**40**	**2**	**5**	**7**	**54**	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Luego del 27 de julio de 2019, 54 candidatos han sido víctimas de violencia política, 37 de ellos, aspirantes a alcaldía, 14 al concejo, dos a la gobernación y uno a la asamblea. 40 candidatos han sido víctimas de amenazas, incluyendo casos como el de Ovejas (Sucre), donde se presentó una amenaza colectiva contra tres candidatos a la alcaldía a nombre de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), a pocos días de la amenaza contra un cuarto candidato. Igualmente, en San Pablo (sur de Bolívar) fueron amenazados, por medio de un panfleto firmado a nombre del ELN y de disidencias de las FARC todos los candidatos a la alcaldía del municipio.

Así mismo, cinco candidatos han sufrido atentados y dos más han sido secuestrados, un aspirante a la alcaldía de Alto Baudó (Chocó) y otro a la de Potosí (Nariño).

[16] Este fue el máximo corte de datos posible de registrar en este libro antes de su publicación.

La cifra de asesinatos contra candidatos es particularmente alta. Al momento de hacer este texto (a mitad de campaña electoral) ya supera en dos casos los registros de la campaña de 2015. En siete semanas de campaña han sido asesinados cuatro candidatos al concejo y tres a alcaldía. Los primeros en los municipios de Versalles (Valle del Cauca), Betania (Antioquia), San Jacinto del Cauca (Bolívar) y Suárez (Cauca), de los partidos Centro Democrático, Cambio Radical, de la U y Liberal, respectivamente.

En cuanto a los candidatos a alcaldía asesinados, en Suárez (Cauca) fueron atacados, al parecer por una disidencia de las FARC, la candidata a la alcaldía, Karina García Sierra y el candidato al concejo, Yeison Obando, ambos por el Partido Liberal. Su caso es preocupante por tratarse de una candidata que contaba con esquema de protección de la UNP, y quien había denunciado recientes amenazas y estigmatizaciones en el marco de la campaña electoral, a pesar de lo cual fue víctima de un brutal ataque con armas largas mientras se transportaba en horas de la noche por la zona rural del municipio, muriendo junto con el mencionado candidato al concejo, su madre y otras personas. Adicionalmente, en Toledo (Antioquia) fue asesinado Hernando Orley García Vásquez, candidato a la alcaldía por coalición entre un grupo significativo de ciudadanos y los partidos de la U, Centro Democrático y Cambio Radical. Finalmente, en Tibú (Norte de Santander) fue asesinado Bernardo Betancourt Orozco, candidato a la alcaldía de ese municipio por el Partido Conservador.

Tabla 7. *Candidatos víctimas de violencia política por partidos políticos (27 de julio de 2019- 16 de septiembre de 2019)*

#	Partido político	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Coalición	5		1	1	7	13,0%
2	Cambio Radical	4	1	1	1	7	13,0%
3	Partido Liberal	3	1		2	6	11,1%
4	Centro Democrático	5			1	6	11,1%
5	Partido de la U	4			1	5	9,3%
6	Partido/Alianza Verde	4				4	7,4%
7	GSC*	3		1		4	7,4%
8	Partido Conservador	3			1	4	7,4%
9	Colombia Justa Libres	2				2	3,7%
10	Reivindicación Étnica "PRE"	1		1		2	3,7%
11	MAIS	2				2	3,7%
12	Colombia Humana-UP	2				2	3,7%
13	FARC			1		1	1,9%
14	ASI	1				1	1,9%
15	Colombia Renaciente	1				1	1,9%
	Total	**40**	**2**	**5**	**7**	**54**	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

* GSC: Grupos significativos de ciudadanos, o sea candidaturas avaladas por firmas, no por partidos políticos.

En la tabla 7 se observar cómo la violencia contra candidatos está afectado a prácticamente todos los partidos políticos durante la campaña 2019. Se destaca que las más golpeadas (junto con el partido Cambio Radical), los candidatos inscritos simultáneamente por dos o más partidos. Las coaliciones de los 7 candidatos víctimas de violencia incluyen al Partido de la U (en 4 de estas alianzas), Cambio Radical (3), Partido Liberal (3), Centro Democrático (2), MAIS (2), ASI (2), Partido Conservador (1), Alianza Verde (1), ADA (1), Colombia Renaciente (1) y un grupo significativo de ciudadanos.

Tabla 8. *Candidatos víctimas de violencia política por departamento (27 de julio de 2019- 16 de septiembre de 2019)*

#	Depto.	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Bolívar	9			1	10	18,5%
2	Antioquia	5		1	2	8	14,8%
3	Cauca	3			2	5	9,3%
4	Sucre	4				4	7,4%
5	Valle del Cauca	3			1	4	7,4%
7	Magdalena	3		1		4	7,4%
6	Arauca	3				3	5,6%
8	Chocó	2	1			3	5,6%
9	Norte de Santander			2	1	3	5,6%
10	Santander	2				2	3,7%
11	Boyacá	1				1	1,9%
12	Cesar	1				1	1,9%
13	Cundinamarca			1		1	1,9%
14	Huila	1				1	1,9%
15	La Guajira	1				1	1,9%
16	Nariño		1			1	1,9%
17	Putumayo	1				1	1,9%
18	Risaralda	1				1	1,9%
	Total	**40**	**2**	**5**	**7**	**54**	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Los mayores niveles de letalidad hasta ahora se han concentrado en Antioquia (2 asesinatos y 1 atentado contra candidatos), el norte del Cauca (2 asesinatos), Valle (1 asesinato), sur de Bolívar (1 asesinato), Catatumbo en Norte de Santander (2 atentados y 1 asesinato), Magdalena y Cundinamarca (1 atentado cada uno). En Chocó y en Nariño han secuestrado a candidatos (1 caso en cada uno). Así, los datos muestran que la violencia está golpeando a las organizaciones políticas de todo el espectro ideológico, en proporciones que se han mantenido constantes. Por este motivo, es crucial que sucedan dos cosas: en primer lugar, que se hagan eficaces los mecanismos de política pública existentes en la normatividad para prevenir y mitigar la violencia en contra de miembros de partidos

políticos y funcionarios; en segundo lugar, que los 17 partidos políticos con personería jurídica, grupos significativos de ciudadanos y movimientos que van a participar en las elecciones locales conozcan esos mecanismos de protección y prevención existentes, para saber cómo pedir acciones efectivas de seguridad de parte de las autoridades, y cómo ayudar a ejecutarlas. Es decir, que los partidos sean corresponsables de la seguridad de sus candidatos y militantes.

4. Análisis de la arquitectura institucional existente en materia de política pública de prevención y protección ante la violencia política

Las cifras que muestran el comportamiento de la violencia política permiten concluir que las dinámicas políticas, sociales o económicas que causan la violencia en contra de líderes están activas y no muestran signo de apaciguamiento. Al contrario, los análisis del último semestre parecen confirmar la hipótesis, evidenciada en el pasado, de que a medida que se acercan las elecciones, la violencia contra todos los tipos de líderes aumenta. En este marco, la presente sección está dedicada a analizar el funcionamiento de las instituciones públicas y el diseño de la política pública llamada a atender este problema. Este análisis gira en torno a los cuerpos normativos que se han desarrollado para prevenir y atender la violencia política, incluyendo, pero no limitándose, a aquellos que crearon las instituciones derivadas de los puntos 2.1.2[17] y 3.4[18] del Acuerdo de Paz.

Este ejercicio se logró integrando información suministrada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de la UNIPEP de la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo y miembros de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (creada por el decreto 154 de 2017). Se identificaron 14 normas vigentes de relevancia, los actores consignados en cada una, sus objetivos y principales funciones. Con base en esta revisión, en la sección final de la investigación se presentan recomendaciones de política pública.

4.1. Contexto histórico del desarrollo normativo para enfrentar la violencia política en Colombia

Enmarcado en el espíritu de la Constitución del 91, se expidió la ley 199 de 1995, con la que el Ministerio de Gobierno se transformó en Ministerio del Interior y se creó dentro de él el Sistema de Protección de los Derechos Humanos (Art.6). Este sistema es el elemento central de la política pública encaminada a enfrentar la victimización de líderes, aunque su desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la vulnerabilidad de miembros de partidos políticos, ha sido reactivo a la coyuntura histórica. Los partidos políticos, en particular, han sido protagonistas pasivos de este desarrollo, y por ello solo en casos extremos el Estado ha desarrollado

[17] "Garantías de seguridad para el ejercicio de la política".
[18] "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".

políticas directamente orientadas a atender la violencia contra organizaciones políticas.

Al menos cinco coyunturas históricas han impulsado el desarrollo normativo de una política pública para enfrentar la violencia política. Un primer elemento fue la sistematicidad con la que fueron atacados, entre los años 80 y 90 del siglo pasado, los miembros del partido Unión Patriótica (UP). Este fue el primer partido político surgido de un proceso de paz, el que se plasmó en el Acuerdo de Paz de La Uribe de 1984 entre el gobierno de Belisario Betancur y la guerrilla de las FARC-EP. Aunque este acuerdo no logró desmovilizar a la guerrilla, sí permitió la creación de una organización política que canalizara los intereses de participación democrática que podía haber en torno a esta organización. Sin embargo, los militantes de la UP fueron perseguidos y asesinados durante los años 80 y 90 (incluyendo el homicidio de sus candidatos presidenciales de 1986, Jaime Pardo Leal, y 1990, Bernardo Jaramillo), al punto de hacer desaparecer al partido[19].

Acuerdos de paz posteriores, como los firmados entre 1990 y 1994 con el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) o la Corriente de Renovación Socialista (CRS), contemplaron medidas especiales de seguridad a los dirigentes desmovilizados, incluso integrando a los esquemas de seguridad de la Policía y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a algunos excombatientes (Verdad Abierta, 2017). No obstante, estas fueron medidas generalmente reducidas a las cabezas de estas organizaciones. La creación de todo un programa de protección como política pública del Ministerio del Interior, dirigido a los miembros de una organización política, se dio hasta el año 2000. Con motivo del genocidio de la Unión Patriótica, en 1994 las víctimas presentaron una demanda contra el Estado colombiano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo que llevó a la apertura de un caso en respuesta al cual, mostrando responsabilidad ante estos hechos, el Gobierno creó el mencionado programa de protección[20].

Un segundo hecho de coyuntura que motivó el desarrollo de la política pública frente a la violencia política fue el recrudecimiento del conflicto armado a mediados de los 90. A pesar de las políticas exitosas de negociaciones de paz y desmovilización de numerosos grupos armados ilegales que habían logrado los gobiernos de 1982 a 1994, durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), Colombia experimentó un vertiginoso crecimiento tanto del narcotráfico, caracterizado por la expansión de los cultivos de coca por todo el país, como de la presencia de grupos guerrilleros (particularmente las FARC-EP) y paramilitares, que en esta época pasaron de ser bandas dispersas a consolidar confederaciones como las Autodefensas Unidas de Colombia o el Bloque Central Bo-

[19] La UP perdió la personería jurídica como partido político en las elecciones de 2002, por su reducida votación, y la recuperó por medio de una sentencia del Consejo de Estado en 2013, que, como medida de reparación por la violencia sufrida y los consecuentes impedimentos a la participación política, devolvió el estatus de partido político a la organización.
[20] En la siguiente sub-sección, numeral 1, se referencia este programa, consignado en los decretos 978 de 2000 y 2096 de 2002.

lívar. En este contexto, el Gobierno nacional comenzó a buscar negociaciones de paz con estos grupos, para lo cual tuvo que proveerse de herramientas jurídicas a través de la Ley de Orden Público[21].

Así, por medio de la ley 418 de 1997, el Congreso le ordenó al Gobierno acompañar el sistema de protección de testigos que participaran en procesos judiciales en contra de miembros de grupos armados ilegales, con un programa de protección a cargo del Sistema de Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, orientado a personas en riesgo "por causas relacionadas con la violencia política o ideológica", como dirigentes políticos (sobre todo de oposición), dirigentes sociales de todo tipo, activistas de Derechos Humanos y testigos de violaciones a los DDHH o al DIH (Artículo 81). Este artículo fue modificado en la Ley de Orden Público del primer periodo de Álvaro Uribe (Ley 782 de 2002, art.28), para limitar el espectro del programa a personas consideradas en riesgo "inminente", y para incluir a los miembros de la Misión Médica dentro de los sujetos que debían ser protegidos.

En tercer lugar, la expansión del paramilitarismo a finales de los 90 y el subsecuente proceso de paz entre estos grupos y el gobierno de Álvaro Uribe, entre 2003 y 2006, llevó a desarrollar, a través de decreto, programas de protección más específicos para las víctimas del paramilitarismo y los testigos, que participaban en el mecanismo de justicia transicional creado para este proceso, la Ley 995 de 2005, conocida como la Ley de Justicia y Paz. En este mismo contexto, las plataformas nacionales de Derechos Humanos reunidas bajo el espacio de articulación conocido como Techo Común[22], tras un proceso de concertación con la vicepresidencia del gobierno Uribe en 2006, impulsaron el establecimiento, en 2009, del *Proceso Nacional de Garantías para la labor de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales*. Con base en este proceso se creó la Mesa Nacional de Garantías, que ha funcionado a nivel nacional y regional como un espacio de diálogo entre el Gobierno y las organizaciones de Derechos Humanos para discutir políticas de prevención, protección e investigación relacionadas con el fenómeno de la violencia que sufren líderes y defensores.

En cuarto lugar, con el gobierno de Juan Manuel Santos, mucha de la normatividad existente se actualizó siguiendo el espíritu de la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta ley implicó un cambio en el enfoque con el que el Gobierno Nacional venía abordando el Conflicto Armado, y su responsabilidad con actores de la sociedad civil que quedaban en medio de agentes armados legales e ilegales y que podían convertirse en víctimas de distintas formas de violencia. En este sentido, se propuso fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, fundamental para que el Estado pueda

[21] La llamada "Ley de Orden Público" fue creada al final del gobierno de Ernesto Samper en 1997. La ley original, la 418 de 1997, ha sido reiteradamente prorrogada, y de paso modificada, por los gobiernos y congresos subsiguientes, a través de las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018. La política pública frente al manejo de los grupos armados ilegales excede al alcance de la presente investigación, pero debe reconocerse que es un elemento ampliamente relacionado con la política pública de prevención y atención de la violencia política.

[22] En este espacio confluyen cuatro plataformas: la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (La Alianza), la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Plataforma DESC) y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz (APSCP).yo".

reaccionar oportunamente a las amenazas violentas. Así mismo, reconoció la existencia de sujetos de reparación colectiva (Art.152), comunidades, grupos u organizaciones políticas o sociales "determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común" (ibíd.). Esto implicó un avance en el reconocimiento jurídico de poblaciones cuya seguridad debe ser objetivo de las políticas públicas del Estado.

De igual modo, en consonancia con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en 2011 se liquidó el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y se transformó en la Unidad Nacional de Protección (UNP), junto con lo cual se creó el Programa de Protección, coordinado entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la UNP, y que actualmente es reconocido como la principal herramienta para enfrentar la violencia política, gracias a que es el canal por medio del cual se gestionan los "esquemas de protección" a personas o poblaciones en riesgo. Lamentablemente, como se verá en las secciones subsiguientes, el alcance de este programa está desbordado, lo que hace necesario el desarrollo de políticas eficaces de prevención de la violencia.

Por último, en quinto lugar, la firma del Acuerdo de Paz de la Habana entre el Gobierno y las FARC-EP en 2016 conllevó, al final del Gobierno de Santos, a intentar iniciar la implementación mediante la emisión de una gran oleada de normatividad, que amplió considerablemente el campo de acción de la política pública frente a la violencia política. No obstante, ya sea por la excesiva amplitud de esta normatividad, por lo reciente de su emisión, o por las implicaciones que ha tenido el cambio de gobierno, es difícil evaluar su impacto en la presente investigación. Lo perceptible, a más de dos años de la firma del Acuerdo de Paz, y teniendo en cuenta el recrudecimiento de las condiciones de seguridad, es que la normatividad emitida hasta ahora por el gobierno de Iván Duque muestra al menos dos características. Una, la necesidad de articular la proliferación normativa que la antecedió. Dos, en relación con lo anterior, se ve un acercamiento a enfoques de política de defensa y seguridad, que no estaba tan presente en la normatividad anterior, que solía estar más enfocada en los sujetos de protección.

4.2. Recuento normativo: herramientas existentes para una política pública que enfrente la violencia política

Por medio de numerosos decretos, el Gobierno nacional ha buscado impulsar acciones de política pública que logren contrarrestar los elevados índices de violencia que se presentan en contra de líderes políticos, sociales y comunales. A continuación, se presenta un listado de las normas más relevantes al respecto[23], para después, en la siguiente subsección, analizar los factores que influyen en su materialización efectiva.

[23] Una descripción exhaustiva de la normatividad listada a continuación se encuentra en la misma sección de la publicación Dinámicas de la violencia política a partir de la firma del Acuerdo Final de Paz y en el marco de su implementación: desafíos y propuestas para autoridades y partidos políticos de cara a las elecciones locales 2019, sobre la cual está basado este capítulo

Tabla 9. *Resumen de la normatividad existente en materia de política pública para enfrentar la violencia política*

#	Norma	Nombre
1	**Decreto 2096 de 2012**	Programa especial de protección integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano
2	**Decreto 1737 de 2010**	Programa de Víctimas y Testigos relacionados con el proceso de paz con los paramilitares
3	**Decreto 4912 de 2011**	Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades
4	**Decreto 1314 de 2016**	Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos
5	**Decreto-Ley 154 de 2017**	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
6	**Decreto 299 de 2017**	Programa de protección especializada de seguridad y protección para el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes y antiguos integrantes que se reincorporen a la vida civil, así como sus familias
7	**Decreto-Ley 895 de 2017**	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)
8	**Decreto-Ley 898 de 2017**	Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación
9	**Decreto 1581 de 2017**	Política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades
10	**Decreto 2124 de 2017**	Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida
11	**Decreto 2252 de 2017**	Labor de los alcaldes y gobernadores como primeros respondientes
12	**Decreto 660 de 2018**	Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios
13	**Decreto 2137 de 2018**	Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva para defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas
14	**Decreto 2821 de 2013**	Comisión para la Coordinación y el Seguimiento de los Procesos Electorales

Fuente: Elaboración de los autores

4.3. Diagnóstico de la respuesta del Estado ante la violencia política: desarticulación normativa y falta de implementación, necesidad de economía y eficiencia

Al contrastar el aparato normativo previamente enunciado con los datos sobre la violencia política, así como con lo observado en el diálogo y los ejercicios conjuntos con las autoridades, se evidencia, en primer lugar, que el fenómeno de la violencia está desbordando al Programa de Protección. En segundo lugar, las normas van mucho más allá de lo que se percibe de materialización de la política pública, y una de las razones para esto puede ser el hecho de que, aunque su enfoque es distinto, en materia de la respuesta efectiva del Estado para evitar la violencia resultan reiterativas. Aunque en el papel desarrollan el enfoque de la prevención (lo que debería complementar y ayudar a descongestionar al Programa de Protección), en la práctica les hace falta implementación y descentralización. A continuación, se detallan los principales puntos de este diagnóstico.

4.3.1. Sistema de protección: el riesgo de desbordar la capacidad del Estado

Aunque el Programa de Protección ha sido eficiente, las cifras de ataques en contra de líderes políticos, sociales y comunales previamente expuestas muestran que es insuficiente, pues no está logrando evitar toda la violencia en contra de líderes políticos. Entre las razones que pueden explicar esto, se encuentra que la UNP por sí sola no es suficiente para enfrentar el tamaño del problema. De hecho, desde muchos meses antes de las elecciones la UNP ha manifestado el riesgo de verse desbordada con las solicitudes de protección, especialmente en el contexto de las elecciones locales (UNP 2019, Hacemos Memoria 2019).

Para evitar esta situación se requiere la adopción de medidas preventivas (no solo de protección). Normativamente, el Estado colombiano ya tiene una política pública de prevención (el Decreto 1581 de 2017). No obstante, esta necesita ser materializada a través de espacios de articulación donde tanto las múltiples agencias del Estado como los partidos políticos y las organizaciones sociales puedan articularse de manera eficaz. Sobre todo, en lo que se refiere a la violencia contra políticos, hace falta un rol mucho más activo de parte de los partidos.

4.3.2. Abuso de la figura de las Comisiones Intersectoriales

En la normatividad revisada en la sección anterior se percibe una desarticulación que se traduce en el abuso de la figura de las comisiones intersectoriales, creada por el artículo 45 de la ley 498 de 1998 "para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos", cuando los temas sean objeto de varios sectores del Gobierno y el Estado. Reiteradamente se crean comisiones de alto nivel con casi los mismos miembros para temas ligeramente distintos, lo que puede llevar a la inoperancia.

En las normas descritas previamente hay al menos diez comités de alto nivel, distintos pero pensados todos para coordinar asuntos relacionados con la prevención y la protección.

Tabla 10. *Resumen de las comisiones de alto nivel creadas por normas relacionadas con la prevención, protección y atención a la violencia política.*

#	Nombre del comité	Tema	Decreto
1	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM	Programa de Protección UNP – Policía – Ministerio del Interior.	4912/11
2	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas – CIPRAT	Respuesta rápida a las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.	2124/17
3	Comisión para la Coordinación y el Seguimiento de los Procesos Electorales	Riesgos, seguridad, protección, financiación y participación de funcionarios públicos en el marco de las elecciones.	2821/13
4	Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los DDHH	Prevención y protección con medidas especiales para mujeres.	1314/16
5	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Seguridad de líderes sociales y su relación con grupos armados ilegales	154/17
6	Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Seguridad en el ejercicio de la política en general	895/17
7	Comité Nacional de Política Pública de Prevención	Prevención de la violencia en general	1581/17
8	Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales	Seguridad en áreas rurales	660/18
9	Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia	Seguridad comunitaria y denuncia	660/18
10	Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva para defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas	Seguridad de líderes sociales, defensores y periodistas	2137/18
11	Comité de Coordinación y Recomendación de medidas de Protección en el Proceso Electoral – CORMPE	Medidas de protección para candidatos durante la campaña electoral	Resolución 1289/19

Fuente: Elaboración de los autores

El primero de estos espacios, el CERREM, es el más antiguo y por lo tanto el mejor implementado, y es también uno de los que cuenta con menos funcionarios del mayor nivel. En los demás casos, si se lograra poner a funcionar plenamente estas instancias, dada su composición, su cantidad, así como la magnitud y la complejidad de los desafíos existentes (expuestos en esta investigación), se corre el riesgo de copar con un solo tema la agenda de altos funcionarios que comprenden desde el Presidente de la República hasta varios ministros, consejeros, directores y comandantes de la Fuerza pública.

En la práctica, esto se traduce en un embotellamiento institucional, pues si los mismos altos funcionarios tienen que participar en tantas instancias que no son la prioridad de sus cargos, éstas no sesionan y los espacios no funcionan correctamente ni de forma sostenida. De igual modo, hay un riesgo de redundancia e ineficiencia si, desde de las autoridades convocadas a estas comisiones intersectoriales, no se delega a los mismos funcionarios ni se mantiene la memoria institucional sobre el funcionamiento de las políticas coordinadas allí.

Este problema subyace a la posibilidad de desarrollar medidas de prevención de la violencia política, que permitan detectar sus causas oportunamente y tomar medidas alternativas y complementarias, incluso menos costosas, que los esquemas de protección.

4.3.3. La política pública de prevención: un enfoque por desarrollar y con falta de participación y descentralización

Aunque formalmente el Decreto 4912 de 2011 crea un programa tanto de *prevención* como de *protección*, en la práctica este último aspecto es el que ha tenido mayor desarrollo, pues tiene un protocolo más específico y práctico, que además se cumple en condiciones de urgencia. La prevención, en cambio, hace referencia a medidas más difusas y que requieren una actitud proactiva de parte de los distintos responsables.

La posibilidad de prevenir los factores que derivarán en la ocurrencia de la política implica medidas territoriales, por lo que este análisis tiene que relacionarse con la descentralización de la política pública existente para enfrentar la violencia política.

Un primer elemento se encuentra en el Programa de Protección de la UNP y el Ministerio del Interior, que contempla una *ruta de protección* "para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes…" (Art.42), mediante medidas rápidas que se tomen antes de escalar a las instancias nacionales del programa. Para activar esta *ruta de protección* existe la posibilidad de acudir ante las secretarías del Interior o de Gobierno municipales, para que esta autoridad realice la valoración preliminar de riesgo e implemente medidas de prevención y protección a su alcance, o acudiendo al Departamento o al Programa de Protección. (Art.42).

Un segundo elemento, también en el decreto 4912 de 2011 son las **Mesas Territoriales de Prevención**, en las que deben participar las "entidades y dependencias del Estado con competencia en esta materia", pero no establece protocolos de acción más claros, ni que involucren a actores por fuera del Estado como los partidos políticos, para fines de la violencia contra políticos. Por su parte, el Decreto 1581 de 2017 (la Política Pública de Prevención) contempla **Comités Territoriales de Prevención** (Art. 2.4.3.9.1.5), lo que desarrolla un poco la figura de las Mesas Territoriales. A su vez, de acuerdo con el Decreto 2124, la CIPRAT se replica a nivel territorial a través de estos Comités Territoriales de Prevención. Además, se deben crear **Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida** específicos para los territorios de los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET (Artículo 12). Estos espacios regionales de articulación, creados en 2017, deben ser implementados propiamente y con una vocación de duración, para poder dar pie a acciones de política pública que vayan más allá de lo puntual. Vale recordar que el Plan de Acción Oportuna del Gobierno Duque estipula la realización de **CERREM territoriales**. Aunque el CERREM es uno de los espacios más eficaces, es también un espacio limitado a la evaluación de riesgo para el otorgamiento de esquemas de pro-

tección, y además se enmarca en el PAO, que no contempla a líderes políticos ni candidatos. Del mismo modo, las mencionadas Mesas Territoriales y Comités Territoriales de Prevención no contemplan la participación de los partidos.

Otro elemento de descentralización que se encuentra en el decreto 1581 de 2017 (Política Pública de Prevención) es la incorporación de políticas de prevención temprana promovidas en el espacio de los Consejos de Seguridad: "Las gobernaciones y alcaldías, en el marco de sus competencias, con el apoyo del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa y del Ministerio Público, diseñarán e implementarán acciones tendientes a fortalecer la prevención temprana en el funcionamiento estratégico de los Consejos de Seguridad Territoriales, con el fin de contrarrestar de manera anticipada los riesgos y amenazas de violaciones a los derechos objeto de esta Política." (Art. 2.4.3.2.1.1).

Aunque los Consejos de Seguridad son, en principio, el espacio indicado para coordinar estas acciones, no son el más idóneo si se piensa en la problemática de seguridad de los líderes políticos, sociales y comunales, pues no contemplan la participación de organizaciones políticas o sociales junto a las autoridades.

La falta de participación de partidos y actores de la sociedad civil en espacios de planeación de la prevención aumenta la posibilidad de que las amenazas existentes no se conozcan ni se manejen oportunamente, lo que redunda en el mencionado problema de solicitudes de protección que desbordan al Programa de la UNP, como puede ser el caso de los candidatos en la premura de las elecciones.

Por este motivo, además de la necesidad de mayor descentralización, es importante considerar los espacios expuestos en seguida, los cuales sí posibilitan un rol más proactivo de parte de las organizaciones políticas y sociales, para impulsar acciones de prevención ante la violencia sufrida por sus militantes y candidatos.

4.3.4. Oportunidades para un enfoque participativo de la política pública ante la violencia política: espacios para partidos y movimientos

Como se vio, el desarrollo normativo del Acuerdo de Paz también creó nuevos espacios que le dan más cabida a los partidos políticos, así como a otras organizaciones de la sociedad civil, para ser, no solo actores sujetos de la protección del Estado, sino también partícipes en la realización de la política pública. A continuación, se resalta cómo en los mencionados espacios debería contemplarse la participación de organizaciones políticas, toda vez que sus militantes, candidatos y funcionarios electos hacen parte de uno de los grupos más victimizados junto con los líderes sociales y comunales.

En primer lugar, hay que especificar que dentro de las poblaciones objeto del Programa de Protección (Decreto 4912 de 2011) se enuncian explícitamente los "dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición" (Art. 6, numeral 1). En consecuencia, dado que a los CERREM pueden asistir en calidad de invitados, dele-

gados de la población objeto de prevención y protección (Art.37), se entiende que los partidos políticos y movimientos pueden asistir a estos comités. Además, las organizaciones políticas cumplen con las características expuestas en el Decreto 2078 (CERREM Colectivo) para ser sujeto de protección colectiva, tales como tener objetivos comunes, compartir rasgos políticos, estar organizados y debidamente cohesionados y tener un vocero o líder identificable que represente al grupo (Art. 2.4.1.5.3).

En segundo lugar, está enunciado mediante decreto-ley el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Como se vio, este sistema tiene una Instancia de Alto Nivel que contempla "la participación de los partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad" (Art. 6, parágrafo 2). Como es un hecho que miembros de todas las organizaciones políticas son víctimas de violencia y, además, en el complejo contexto de las elecciones locales todas las organizaciones políticas, en distintos territorios, son susceptibles de ejercer la oposición, entonces todos los partidos políticos deberían estar participando en el SISEP. Ahora bien, dado que hasta julio de 2019 se enunció la activación de este sistema bajo la coordinación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el funcionamiento participativo de este espacio debería ser una de las principales demandas de los partidos políticos de cara a las elecciones de octubre de 2019.
La Instancia de Alto Nivel se plantea, dentro de sus funciones, "proponer las directrices para la adopción de un sistema de información, planeación, monitoreo, seguimiento y evaluación del Sistema con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados, y ajustar la estrategia y procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política" (Art. 7). Esto quiere decir que, de acuerdo con el Decreto-Ley 895, los partidos deberían llevar a cabo, junto con las autoridades, ejercicios de monitoreo y sistematización de la información para la planeación y ejecución de acciones que permitan brindar seguridad al ejercicio de la política en Colombia.

En tercer lugar, también en el sistema de respuesta rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT, Decreto 2124 de 2017) se contempla que "para el desarrollo de algún punto de la agenda de las sesiones de la Comisión, se podrá invitar a representantes [...] de partidos políticos con actividad en los territorios objeto de análisis o seguimiento para que aporten sus puntos de vista que consideren pertinentes sobre la situación de riesgo, su evolución y las medidas adoptadas" (Art. 9). Así, esta norma favorece la asistencia de los partidos y movimientos a uno de los espacios con más potencial de lograr respuestas eficaces de las autoridades frente a los factores de riesgo de violencia existentes en los territorios.

Por último, vale mencionar el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios creado por el Decreto 660 de 2018. Este programa contempla medidas para la prevención y superación de la estigmatización y discriminación, dentro de las cuales se estipulan "ejercicios de integración social

y política para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización en las comunidades receptoras de las y los integrantes de los partidos y movimientos políticos y sociales, especialmente los que ejerzan la oposición" (Art. 2.4.1.7.2.9). La redacción de este artículo es extraña al referirse a las comunidades como "receptoras" de los políticos. Aunque podría pensarse que hace referencia exclusiva a la recepción de personas desmovilizadas, lo cierto es que el caso de FARC se menciona luego como un adicional, por lo que esta norma debe interpretarse en un sentido general, encaminada a causar acciones estatales de lucha contra la estigmatización de todas las identidades políticas e ideológicas que participan en el ámbito democrático. Por lo demás, el análisis de medios de comunicación y redes sociales en el contexto de la campaña electoral demuestra que todo el espectro político está sujeto a mensajes infamantes que polarizan al electorado y aumentan el riesgo de violencia (MOE 2018c).

5. Recomendaciones para las autoridades: hoja de ruta para enfrentar la violencia en la participación política: elecciones de autoridades locales 2019

Con base en las conclusiones del estudio Dinámicas de la violencia política a partir de la firma del Acuerdo Final de Paz y en el marco de su implementación: desafíos y propuestas para autoridades y partidos políticos de cara a las elecciones locales 2019, que se muestra parcialmente en el presente capítulo, la MOE y NIMD le han presentado las siguientes recomendaciones a las autoridades involucradas en las elecciones, bajo la forma de una Estrategia de prevención y mitigación frente a los riesgos contra la Seguridad y la Transparencia de las Elecciones de autoridades locales 2019, planteada de la siguiente manera:

Objetivo general: Contrarrestar el riesgo de Captura y Cooptación del Estado en las elecciones locales de 2019 a través de acciones eficaces para mitigar los riesgos a la transparencia y la seguridad electoral, entendiendo que las amenazas de infiltración ilegal en las elecciones son generadoras tanto de corrupción electoral como de violencia.

Objetivo específico 1: Reducir los riesgos a la Transparencia

En el actual contexto de alto flujo de dineros ilegales, se recomienda lograr una verdadera **trazabilidad de la financiación de las campañas electorales 2019**, para detectar y contrarrestar la financiación ilegal proveniente de la corrupción y de las economías ilegales. Para ello, en el marco de la Comisión de Seguimiento Electoral, se recomienda invitar a las siguientes autoridades y pedir su articulación: **Fiscalía** General de la Nación, Unidad de Información y Análisis Financiero (**UIAF**), Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (**DIAN**), Consejo Nacional Electoral (o en su defecto, el Tribunal Seccional de Garantías Electorales establecido por el **CNE**) y **Contraloría**. Desde la Comisión de Seguimiento Electoral, se recomienda pedirles a estas autoridades que se lleven a cabo dos acciones:

1. Verificar que las campañas efectivamente reporten sus ingresos y gastos en sus libros de cuentas, como lo deben hacer semanalmente y en línea en el aplicativo Cuentas Claras, conforme al artículo 3 de la Resolución 3097 de 2013 del CNE.
2. Rastrear la legalidad de los recursos utilizados, especialmente los altos montos reportados como provenientes de "recursos propios" de "familiares" y de "particulares".

Esta articulación debe guiarse por los lineamientos de la Política Criminal Electoral emitida por el Ministerio de Justicia, de conformidad con el artículo 17 de la ley 1864 de 2017, que integró al Código Penal nuevos delitos electorales relacionados

Objetivo específico 2: Reducir los riesgos a la Seguridad

Lograr acciones ***preventivas*** que sean alternativas y complementarias a las medidas de ***protección*** derivadas del Programa de Protección de la UNP y el Ministerio del Interior, y orientadas a la mitigación de la violencia política, teniendo en mente la urgencia de mitigar los posibles picos de violencia política que habrá en julio y octubre 2019. Así se recomienda aprovechar el espacio de la Comisión de Seguimiento Electoral a nivel regional para materializar los objetivos de las siguientes instancias territoriales subutilizadas:

- **CERREM territoriales** (Plan de Acción Oportuna; Decreto 2137 de 2018)
- **Mesas Territoriales de Prevención** (Decreto 4912 de 2011)
- **Comités Territoriales de Prevención** (Decreto 1581 de 2017)
- **Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida** (Decreto 2124 de 2017)

La MOE recomienda a los gobiernos departamentales invitar a estas Comisiones de Seguimiento a **la Unidad Especial de Investigación** de la Fiscalía General (Decreto-Ley 898 de 2017), así como al **Cuerpo Élite** de la Policía Nacional, pues son las dos entidades con mayor éxito en el esclarecimiento de los delitos cometidos en contra de líderes políticos y sociales. En caso de que no puedan asistir, se recomienda remitirles copia de las actas de las Comisiones.

Así mimo, se recomienda asegurar la participación de candidatos y representantes de los **partidos políticos**, y en caso de que sea pertinente, contar con la participación de **organizaciones étnicas, de mujeres, y demás organizaciones** sociales que tengan información útil para conocer los factores de riesgo a la participación política en el territorio.

Por último, se recomienda dar especial participación en estas comisiones a las personerías municipales, principales conocedoras de las vulneraciones de derechos en sus territorios, así como a la Defensoría del Pueblo, cuando tenga información relevante que aportar sobre riesgos de violencia producidas a través del Sistema de Alertas Tempranas.

Teniendo en cuenta el Decreto 2252 de 2017, se recuerda que los gobiernos departamentales y municipales deben contar con

el acompañamiento del Ministerio Público y los ministerios del Interior y de Defensa Nacional, para poder cumplir el rol de gobernadores y alcaldes como "primeros respondientes" ante los riesgos de violencia en su territorio.

Conclusión de la estrategia: Sostenibilidad de la acción

En el *corto plazo* la estrategia está planteada para las elecciones de autoridades locales 2019, específicamente a través de las Comisiones de seguimiento electoral.

En el *mediano plazo*, la sostenibilidad de las acciones de la estrategia se plantea a través de:

- La puesta en marcha del **Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política** (SISEP).
- La integración del **Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios** (Decreto 660 de 2018) con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (**PDET**) y las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (**ZEII**).

Metodología

Esta estrategia está orientada a lograr medidas preventivas, o en todo caso, alternativas y complementarias a las medidas de protección derivadas del Programa de Protección de la UNP y el Ministerio del Interior, y orientadas a la mitigación de los riesgos de violencia.

Se ha identificado la urgente necesidad de articulación entre cuatro tipos de actores:

1. El **Ministerio Público** y sus agencias.
2. Los **Gobiernos** del nivel nacional, departamental y municipal.
3. Los **'Actores Operativos'**, es decir, aquellos que pueden materializar acciones efectivas contra los factores de riesgo de violencia política, tales como las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la DIAN, la UIAF, el Consejo Nacional Electoral, entre otras.
4. Actores de la **sociedad civil**, particularmente los partidos políticos, la organización comunal, así como organizaciones étnicas y sociales.

El siguiente esquema describe la lógica de articulación de estos cuatro tipos de actores para enfrentar los factores de riesgo de violencia política.

Esquema 1. *Articulación entre los cuatro tipos de actor para enfrentar la violencia política*

Elaboración: MOE y NIMD

6. Recomendaciones para los partidos y movimientos políticos: corresponsabilidad con la seguridad de candidatos y militantes

En su observación de la violencia política desde 2007, la MOE ha encontrado que los partidos y colectividades políticas son descuidados en el manejo de la violencia política en contra de sus militantes, tanto a nivel nacional como territorial. Existe desconocimiento por parte de los líderes y dirigentes de los partidos, tanto sobre los casos de agresiones en contra de sus militantes y candidatos, como sobre las herramientas legales e institucionales existentes para mitigar dichas agresiones. El Sistema de Protección creado por el Decreto 4912 es conocido, pero se percibe una actitud excesivamente dependiente de este mecanismo, al cual se acude en el calor de la campaña electoral, sobrecargando a la UNP con solicitudes de protección que son difíciles de cumplir a cabalidad. Como se ha señalado, es necesario que los partidos promuevan medidas de prevención de la violencia contra sus militantes, de tal forma que se evite tener que acudir tanto a la UNP ante amenazas inminentes.

En este marco, se presentan las siguientes recomendaciones para que los partidos y movimientos políticos sean proactivos en el impulso de una política pública capaz de contrarrestar el fenómeno de la violencia política.

6.1. Responsables: el partido debe reconocer su corresponsabilidad con la seguridad de sus militantes y candidatos

Los partidos políticos, como instituciones, deben ser conscientes de la situación de seguridad de sus militantes y candidatos y deben entender que ésta no es únicamente responsabilidad de las autoridades. En el contexto de riesgos para la seguridad que se presenta en el actual calendario electoral, es irresponsable esperar que cada candidato que se encuentre amenazado conozca, en primer lugar, la oferta institucional existente a la cual pueda acudir, y en segundo lugar, que gestione la respuesta de las autoridades. La interlocución con el partido político es una medida de eficiencia: el partido puede informar a sus candidatos y militantes sobre medidas de auto-protección y sobre la oferta institucional, y al mismo tiempo puede ayudar a contactar a las autoridades apropiadas para atender oportunamente las necesidades de seguridad de sus avalados y afiliados.

6.2. Dolientes: el partido debe nombrar funcionarios dedicados a gestionar el tema de la seguridad de los miembros del partido

Se recomienda que, a nivel nacional, y deseablemente también a nivel territorial, los partidos nombren a "**responsables de la gestión política de la seguridad de los miembros del partido**, quienes deben encargarse de las siguientes funciones:

1. Conocer las herramientas legales e institucionales a las que partidos y candidatos pueden acudir ante amenazas a su seguridad (más allá del Programa de Protección de la UNP), y saber cómo acudir a ellas.
2. Servir como enlace de contacto para que los candidatos sepan ante quién acudir y comunicar situaciones de peligro.
3. Monitorear y sistematizar la información sobre riesgos y violencia contra candidatos y militantes del partido.

Incluso, en el mediano plazo se recomienda plasmar en la ley la obligación de incluir, en los estatutos de los partidos políticos, el rol de responsables de estos temas dentro del cuerpo administrativo de las colectividades.

6.3. Informados: el partido debe adoptar prácticas de gestión del conocimiento para conocer y producir información sobre la seguridad de sus copartidarios

Se recomienda que los partidos adopten prácticas de monitoreo, recolección y sistematización de la información sobre factores de riesgo y hechos de violencia sufridos por los miembros del partido; particularmente en campaña, cuando a nivel nacional hay entre 3.000 y 120.000 candidatos en campaña (dependiendo de si son elecciones legislativas o locales).

Este monitoreo permitirá hacer más eficiente la labor de las autoridades de conocer oportunamente y con precisión la información necesaria para llevar a cabo reacciones de prevención o de mitigación del riesgo de violencia, además de las medidas de protección.

6.4. Articulados: el partido debe conocer las autoridades e instancias públicas responsables de enfrentar la violencia política, y coordinarse con ellas

Los tres pasos anteriores les permitirán a los partidos políticos ser interlocutores y partícipes de espacios institucionales de articulación que existen para coordinar acciones de las autoridades en procura de la seguridad de quienes participan en política.

Se recomienda que los partidos tengan la iniciativa de impulsar el funcionamiento de espacios de articulación en distintos niveles territoriales, de la siguiente manera:

1. Impulsar espacios nacionales de articulación: pedir la activación y participación en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto-ley 895 de 2017). Las normas estipulan que en esta instancia nacional de coordinación de política pública participen todos los partidos políticos.

2. Comisiones de seguimiento electoral y respuesta rápida a riesgos de seguridad: impulsar la realización de Comisiones de Seguimiento Electoral departamentales y municipales, con agenda dirigida a los riesgos de violencia para el proceso electoral, integrando a la comisión la agenda de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Presentar allí la información conocida por el partido sobre los factores de amenaza a sus candidatos y la necesidad de medidas preventivas y de protección.

3. Interlocución con gobiernos locales: teniendo en cuenta que el Decreto 2252 establece a gobernadores y alcaldes como primeros respondientes para la situación de seguridad de sus municipios, incluyendo la seguridad de colectivos como los partidos políticos, se recomienda que desde los partidos políticos se establezcan vínculos tanto con Alcaldías y Gobernaciones como con Personerías, para fomentar desde los partidos la articulación territorial en torno a la seguridad de quienes participan en política.

6.5. Comprometidos: pacto político y compromiso con el respeto y la no estigmatización

Finalmente, es necesario que los partidos políticos tengan un compromiso proactivo con el respeto de los demás actores que participan en política, lo que pasa por el fomento del uso de un lenguaje que no contribuya a la estigmatización, la intolerancia y la instigación a la violencia.

En este sentido, en primer lugar, es importante que los partidos se sensibilicen sobre la repercusión que tienen los medios de comunicación y las redes sociales en la reproducción de los mensajes irrespetuosos o con contenido de lenguaje de odio e intolerancia.

En segundo lugar, es necesario que los partidos se comprometan con el control colectivo de este tipo de mensajes. Por este motivo, es altamente recomendable la promoción de figuras como el Pacto Político Nacional (enunciado en el punto 3.4.2 del Acuerdo de Paz); compromisos de varios actores con el ejercicio de una política respetuosa, que sean útiles para contrarrestar el surgimiento de movilizaciones de odio e intolerancia en el marco de la participación política, que pueden derivar en el uso de la violencia. Experiencias como el pacto firmado por los candidatos presidenciales el 25 de abril de 2018 son ejemplos de la utilidad de este tipo de medida, que contribuye a combatir los niveles de agresión que se han llegado a normalizar en el contexto de la participación política en Colombia.

Claro está que la eficacia de este tipo de pacto depende del compromiso que asuman las figuras más visibles a nivel nacional y regional de los partidos políticos, no solo con firmar, sino con reaccionar públicamente y desautorizar públicamente a sus copartidarios cuando un militante de sus colectividades emplee el lenguaje del odio y la intolerancia, la estigmatización, las noticias falsas o la instigación a la violencia en el marco del debate político. Sin este tipo de compromiso de parte de los líderes de los partidos, es poca la utilidad de estos pactos.

Bibliografía

Buur, Lars. (2008). State consolidation in hostile post-conflict environments. En: DIIS Policy Brief. Danish Institute for International Studies. Recuperado de http://pure.diis.dk/ws/files/57913/PB2008_10_State_consolidation.pdf

Colectivo de Mujeres Víctimas et. al. (mayo de 2016). Programa de garantías para lideresas y defensoras de Derechos Humanos. Garantías para la protección de la vida e integridad de las mujeres en el ejercicio libre y seguro de sus liderazgos sociales y políticos y en su derecho a defender los derechos humanos. Recuperado de http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/05/0-4.pdf

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2018). Programa integral de garantías para mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos. Recuperado de http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/publicaciones/programa-integral-garantias.pdf

Garay Salamanca, Luis Jorge. (2008). La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Imprenet.

Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). (24 de noviembre de 2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Hacemos Memoria. (16 de febrero de 2019). "Estamos desbordados en solicitudes de protección": director de la UNP. Recuperado de http://hacemosmemoria.org/2019/02/16/entrevista-a-pablo-elias-gonzalez-unidad-nacional-proteccion/

Lederach, Jean Paul. (1997). Building Peace. Washington: United States Institute of Peace Press.

Molano Aponte, Diego Andrés y Franco, Juan Pablo. (2006). La coordinación interagencial el arma secreta de la seguridad democrática. Desafíos, 14, 318-337.

Fundación Ideas para la Paz - FIP (2011). Balance de la Política Nacional de

Consolidación Territorial. Informes FIP. Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/consolidacionweb.pdf

Fundación Ideas para la Paz - FIP (2018). Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf

González González, Fernán. (2014). Poder y violencia en Colombia. Bogotá: CINEP.

González, Fernán; Guzmán, Tania y Barrera, Víctor. (2015). Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Bogotá: CINEP.

López Hernández, Claudia. (2010). Y refundaron la patria… De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Bogotá: Debate.

Mancera Morales, Camilo; Muñoz Castillo, Frey y Pabón Castro, Marlon. (2015). Responsabilidad de las agrupaciones políticas en Colombia. Análisis de la propuesta de reforma a los Artículos 107 y 134 Constitucionales. KAS Papers, 22. Bogotá: Opciones Gráficas.

Mejía Quintero, Orlando Antonio. (2015). La acción integral: herramienta de gestión de los gobiernos municipales focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. Equidad y Desarrollo, 23, 127-145.

Ministerio de Defensa Nacional (2019). Política de Defensa y Seguridad. Bogotá: Gobierno de Colombia.

Ministerio del Interior (2018a). Plan de acción oportuna de prevención y protección para los defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevencion_y_proteccion_0.pdf

Ministerio del Interior (2018b). Plan Nacional de Garantías Electorales 2019 "Por unas elecciones legales, seguras y transparentes". Elecciones ordinarias del 27 de octubre de 2019 de autoridades y corporaciones públicas territoriales y locales de elección popular (gobernadores, alcaldes, miembros de asambleas departamentales, concejos distritales, municipales y/o juntas administradoras locales). Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/plan_nacional_de_garantias_electorales_2019_version_16.11.2018.pdf

Ministerio del Interior y Misión de Observación Electoral – MOE. (2019). Memorando de entendimiento para el fortalecimiento de la transparencia, acceso a la información y la seguridad de las elecciones de autoridades locales de 2019, suscrito entre el Ministerio del Interior y la Misión de Observación Electoral (MOE). Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/suscripcion_de_memorando_de_entendimiento_entre_mininterior_y_moe.pdf

Misión de Observación Electoral – MOE (2015). Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones locales Colombia 2015. Bogotá: Arte Litográfico.

Misión de Observación Electoral – MOE (2017). ¿Del umbral a los afiliados? Bogotá: Torreblanca.

Misión de Observación Electoral – MOE (2018a). Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones nacionales Colombia 2018. Bogotá: Arte Litográfico.

Misión de Observación Electoral – MOE. (2018b). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Primer informe de observación. Bogotá: Arte Litográfico.

Misión de Observación Electoral – MOE (2018c). Medios de comunicación, redes sociales y democracia. Elecciones presidenciales y legislativas 2018. Bogotá: Arte Litográfico.

Misión de Observación Electoral – MOE (2018d). Así se roban a Colombia: las tipologías que usan los políticos corruptos. Bogotá: Imprefácil.

Policía Nacional. (2019). Protección y reconciliación. Un análisis de la experiencia de la Policía Nacional de Colombia durante el Cese al Fuego con las FARC-EP. Bogotá: Inversiones Tecnográficas.

Unidad de Víctimas. (s.f.). Organismos de Acción Comunal. Recuperado de https://www.unidadvictimas.gov.co/es/organismos-de-accion-comunal/14152

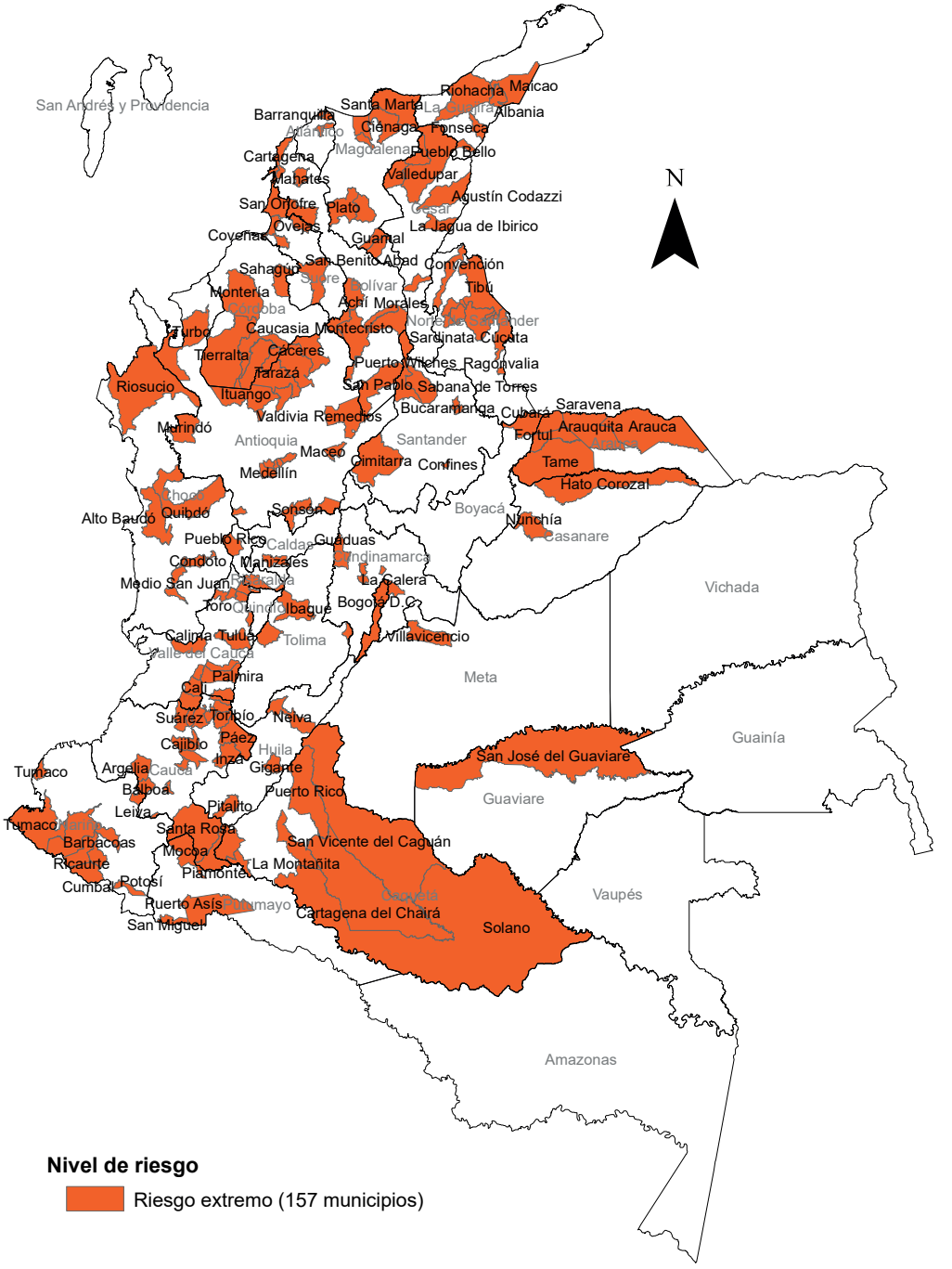
Unidad Nacional de Protección – UNP. (26 de febrero de 2019). Director de UNP pide a Congreso adición presupuestal. Recuperado de https://www.unp.gov.co/director-de-unp-pide-a-congreso-adicion-presupuestal/

Verdad Abierta. (22 de junio de 2017). De guerrilleros a escoltas: un pasado que se repite. Recuperado de https://verdadabierta.com/de-guerrilleros-a-escoltas-un-pasado-que-se-repite/

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

moe
Misión de Observación Electoral

Mapa # 34.
Riesgo por violencia política 2019



Violencia política y social

Riesgo Extremo -Violencia política y social

Antioquia (17)
- Barbosa
- Bello
- Betania
- Cáceres
- Caucasia
- Copacabana
- Girardota
- Ituango
- Maceo
- Medellín
- Murindó
- Remedios
- Sonsón
- Tarazá
- Toledo
- Turbo
- Valdivia

Arauca (5)
- Arauca
- Arauquita
- Fortul
- Saravena
- Tame

Atlántico (4)
- Baranoa
- Barranquilla
- Malambo
- Puerto Colombia

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Bolívar (10)
- Achí
- Arenal
- Cartagena
- El Carmen de Bolívar
- Mahates
- Montecristo
- Morales
- San Jacinto del Cauca
- San Pablo
- Turbaná

Boyacá (1)
- Cubará

Caldas (1)
- Manizales

Caquetá (7)
- Cartagena del Chairá
- Curillo
- La Montañita
- Puerto Rico
- San José del Fragua
- San Vicente del Caguán
- Solano

Casanare (2)
- Hato Corozal
- Nunchía

Cauca (19)
- Argelia
- Balboa
- Buenos Aires
- Cajibío
- Caloto
- Corinto
- Florencia
- Inzá
- Miranda
- Páez
- Piamonte
- Piendamó
- Popayán
- Santa Rosa
- Santander de Quilichao
- Suárez
- Sucre
- Timbío
- Toribío

Cesar (6)
- Agustín Codazzi
- El Copey
- La Jagua de Ibirico
- Pelaya
- Pueblo Bello
- Valledupar

Chocó (5)
- Alto Baudó
- Condoto
- Medio San Juan
- Quibdó
- Riosucio

Córdoba (6)
- Montelíbano
- Montería
- Puerto Libertador
- Sahagún
- San José de Uré
- Tierralta

Cundinamarca (5)
- Facatativá
- Guaduas
- La Calera
- La Vega
- Tabio

Guaviare (1)
- San José del Guaviare

Huila (3)
- Gigante
- Neiva
- Pitalito

La Guajira (5)
- Albania
- Fonseca
- Maicao
- Riohacha
- Villanueva

Magdalena (8)
- Ciénaga
- El Retén
- Guamal
- Nueva Granada
- Plato
- Puebloviejo
- San Sebastián de Buenavista
- Santa Marta

Meta (1)
- Villavicencio

Nariño (8)
- Barbacoas
- Cumbal
- Leiva
- Mallama
- Potosí
- Ricaurte
- Samaniego
- Tumaco

Norte de Santander (8)
- Convención
- Cúcuta
- Hacarí
- La Playa
- Ragonvalia
- San Calixto
- Sardinata
- Tibú

Putumayo (3)
- Mocoa
- Puerto Asís
- San Miguel

Risaralda (2)
- Pereira
- Pueblo Rico

Santander (6)
- Bucaramanga
- Cimitarra
- Confines
- Floridablanca
- Puerto Wilches
- Sabana de Torres

Sucre (6)
- Coveñas
- Ovejas
- San Benito Abad
- San Onofre
- Santiago de Tolú
- Sincelejo

Tolima (3)
- Ibagué
- Icononzo
- Roncesvalles

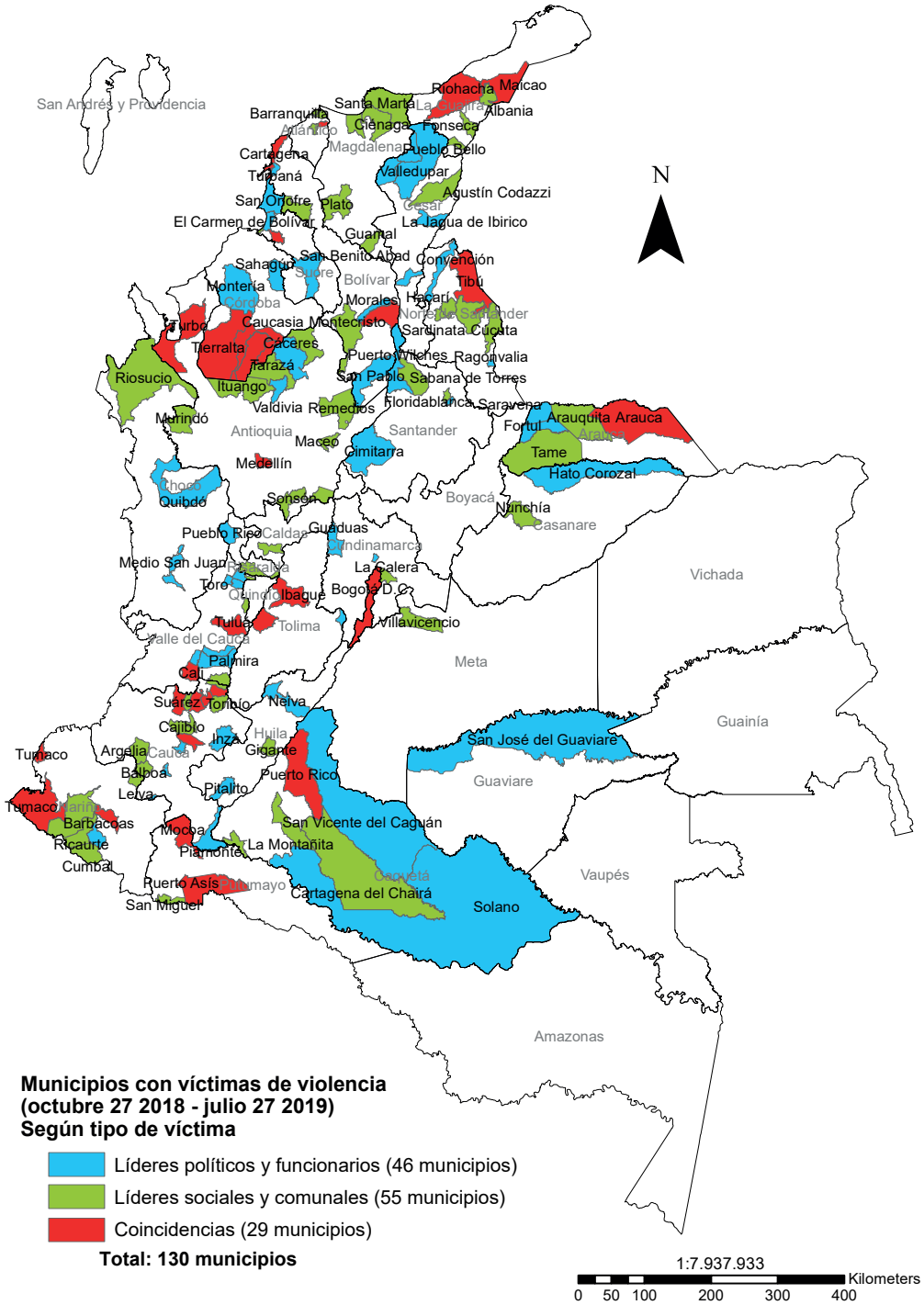
Valle del Cauca (14)
- Alcalá
- Caicedonia
- Cali
- Calima
- Cartago
- El Cerrito
- Florida
- Jamundí
- Obando
- Palmira
- Toro
- Tuluá
- Versalles
- Yumbo

Total general (157)

Netherlands Institute for Multiparty Democracy

Misión de Observación Electoral

Mapa # 35.
Violencia en contra de líderes políticos y sociales por tipo de liderazgo
(27 de octubre 2018 – 27 julio 2019)



Municipios con víctimas de violencia
(octubre 27 2018 - julio 27 2019)
Según tipo de víctima

- Líderes políticos y funcionarios (46 municipios)
- Líderes sociales y comunales (55 municipios)
- Coincidencias (29 municipios)

Total: 130 municipios

Violencia política social y comunal - víctimas

Coincidencias

Antioquia (2)
- Medellín
- Turbo

Arauca (1)
- Arauca

Atlántico (1)
- Malambo

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Bolívar (2)
- Cartagena
- Morales

Caquetá (1)
- Puerto Rico

Cauca (5)
- Caloto
- Corinto
- Popayán
- Santander de Quilichao
- Suárez

Córdoba (4)
- Montelíbano
- Puerto Libertador
- San José de Uré
- Tierralta

La Guajira (2)
- Maicao
- Riohacha

Nariño (2)
- Samaniego
- Tumaco

Norte de Santander (1)
- Tibú

Putumayo (2)
- Mocoa
- Puerto Asís

Sucre (1)
- Sincelejo

Tolima (2)
- Ibagué
- Roncesvalles

Valle del Cauca (2)
- Cali
- Tuluá

Total general (29)

Líderes políticos y Sociales

Antioquia (2)
- Cáceres
- Valdivia

Arauca (2)
- Fortul
- Saravena

Bolívar (3)
- Arenal
- San Pablo
- Turbaná

Caquetá (2)
- San Vicente del Caguán
- Solano

Casanare (1)
- Hato Corozal

Cauca (5)
- Florencia
- Inzá
- Piamonte
- Sucre
- Timbío

Cesar (5)
- El Copey
- La Jagua de Ibirico
- Pelaya
- Pueblo Bello
- Valledupar

Chocó (2)
- Medio San Juan
- Quibdó

Córdoba (2)
- Montería
- Sahagún

Cundinamarca (2)
- Guaduas
- Tabio

Guaviare (1)
- San José del Guaviare

Huila (2)
- Neiva
- Pitalito

Nariño (1)
- Mallama

Norte de Santander (2)
- Convención
- Ragonvalia

Risaralda (1)
- Pueblo Rico

Santander (3)
- Cimitarra
- Floridablanca
- Puerto Wilches

Sucre (3)
- San Benito Abad
- San Onofre
- Santiago de Tolú

Tolima (1)
- Icononzo

Valle del Cauca (6)
- Cartago
- El Cerrito
- Obando
- Palmira
- Toro
- Yumbo

Total general (46)

Líderes sociales y comunales

Antioquia (7)
- Caucasia
- Ituango
- Maceo
- Murindó
- Remedios
- Sonsón
- Tarazá

Arauca (2)
- Arauquita
- Tame

Atlántico (3)
- Baranoa
- Barranquilla
- Puerto Colombia

Bolívar (2)
- El Carmen de Bolívar
- Montecristo

Caldas (1)
- Manizales

Caquetá (3)
- Cartagena del Chairá
- Curillo
- La Montañita

Casanare (1)
- Nunchía

Cauca (7)
- Argelia
- Balboa
- Buenos Aires
- Cajibío
- Miranda
- Piendamó
- Toribío

Cesar (1)
- Agustín Codazzi

Chocó (1)
- Riosucio

Cundinamarca (1)
- La Calera

Huila (1)
- Gigante

La Guajira (3)
- Albania
- Fonseca
- Villanueva

Magdalena (5)
- Ciénaga
- Guamal
- Plato
- Pueblo viejo
- Santa Marta

Meta (1)
- Villavicencio

Nariño (4)
- Barbacoas
- Cumbal
- Leiva
- Ricaurte

Norte de Santander (4)
- Cúcuta
- Hacarí
- La Playa
- Sardinata

Putumayo (1)
- San Miguel

Risaralda (1)
- Pereira

Santander (2)
- Bucaramanga
- Sabana de Torres

Sucre (1)
- Coveñas

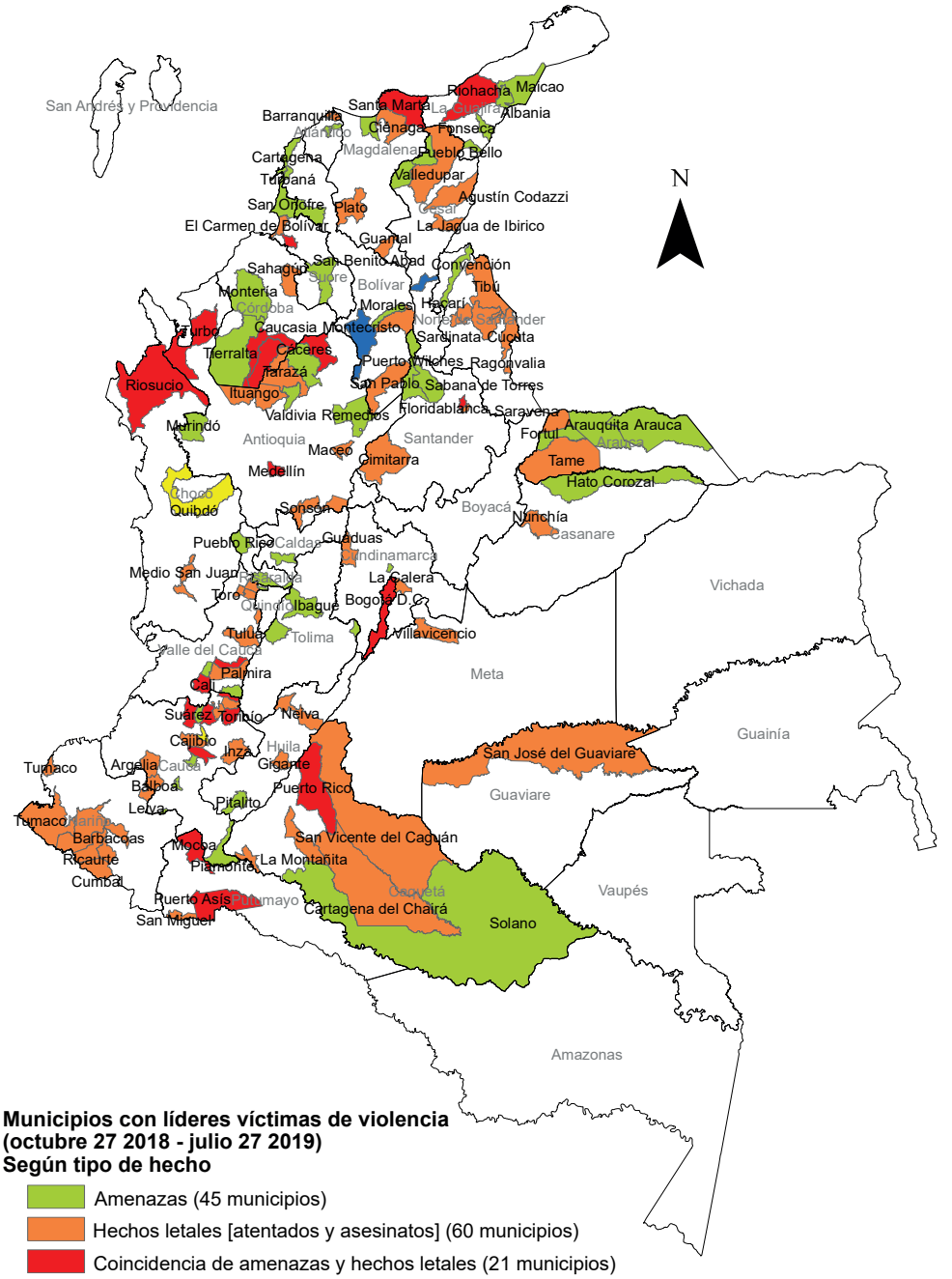
Valle del Cauca (3)
- Alcalá
- Caicedonia
- Florida

Total general (55)

Netherlands Institute for Multiparty Democracy

Misión de Observación Electoral

Mapa # 36.
Violencia en contra de líderes políticos y sociales por tipo de hecho violento
(27 de octubre 2018 – 27 julio 2019)



Municipios con líderes víctimas de violencia (octubre 27 2018 - julio 27 2019)
Según tipo de hecho

- Amenazas (45 municipios)
- Hechos letales [atentados y asesinatos] (60 municipios)
- Coincidencia de amenazas y hechos letales (21 municipios)
- Secuestro (2 municipios)
- Desapariciones (2 municipios)

Total: 130 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

Violencia política social y comunal - Hecho

Coincidencia de amenazas y hechos letales
Antioquia (3)
- Caucasia
- Medellín
- Turbo

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Caquetá (1)
- Puerto Rico

Cauca (5)
- Miranda
- Popayán
- Santander de Quilichao
- Suárez
- Toribío

Chocó (1)
- Riosucio

Córdoba (2)
- Montelíbano
- Puerto Libertador

La Guajira (1)
- Riohacha

Magdalena (1)
- Santa Marta

Putumayo (2)
- Mocoa
- Puerto Asís

Santander (1)
- Bucaramanga

Sucre (1)
- Sincelejo

Valle del Cauca (2)
- Cali
- El Cerrito

Total general (21)

Amenazas
Antioquia (4)
- Cáceres
- Murindó
- Remedios
- Valdivia

Arauca (3)
- Arauca
- Arauquita
- Fortul

Atlántico (2)
- Baranoa
- Malambo

Bolívar (4)
- Arenal
- Cartagena
- El Carmen de Bolívar
- Turbaná

Caldas (1)
- Manizales

Caquetá (1)
- Solano

Casanare (1)
- Hato Corozal

Cauca (5)
- Buenos Aires
- Florencia
- Piamonte
- Sucre
- Timbío

Cesar (2)
- El Copey
- Pueblo Bello

Córdoba (2)
- Montería
- Tierralta

Cundinamarca (1)
- Tabio

Huila (1)
- Pitalito

La Guajira (4)
- Albania
- Fonseca
- Maicao
- Villanueva

Magdalena (1)
- Pueblo viejo

Norte de Santander (1)
- Convención

Risaralda (2)
- Pereira
- Pueblo Rico

Santander (2)
- Puerto Wilches
- Sabana de Torres

Sucre (2)
- San Benito Abad
- San Onofre

Tolima (3)
- Ibagué
- Icononzo
- Roncesvalles

Valle del Cauca (3)
- Alcalá
- Florida
- Yumbo

Total general (45)

Desapariciones
Cauca (1)
- Piendamó

Chocó (1)
- Quibdó

Total general (2)

Hechos letales (atentados y asesinatos)
Antioquia (4)
- Ituango
- Maceo
- Sonsón
- Tarazá

Arauca (2)
- Saravena
- Tame

Atlántico (2)
- Barranquilla
- Puerto Colombia

Bolívar (2)
- Morales
- San Pablo

Caquetá (4)
- Cartagena del Chairá
- Curillo
- La Montañita
- San Vicente del Caguán

Casanare (1)
- Nunchía

Cauca (6)
- Argelia
- Balboa
- Cajibío
- Caloto
- Corinto
- Inzá

Cesar (3)
- Agustín Codazzi
- La Jagua de Ibirico
- Valledupar

Chocó (1)
- Medio San Juan

Córdoba (2)
- Sahagún
- San José de Uré

Cundinamarca (2)
- Guaduas
- La Calera

Guaviare (1)
- San José del Guaviare

Huila (2)
- Gigante
- Neiva

Magdalena (3)
- Ciénaga
- Guamal
- Plato

Meta (1)
- Villavicencio

Nariño (7)
- Barbacoas
- Cumbal
- Leiva
- Mallama
- Ricaurte
- Samaniego
- Tumaco

Norte de Santander (6)
- Cúcuta
- Hacarí
- La Playa
- Ragonvalia
- Sardinata
- Tibú

Putumayo (1)
- San Miguel

Santander (2)
- Cimitarra
- Floridablanca

Sucre (2)
- Coveñas
- Santiago de Tolú

Valle del Cauca (6)
- Caicedonia
- Cartago
- Obando
- Palmira
- Toro
- Tuluá

Total general (60)

Secuestros
Bolívar (1)
- Montecristo

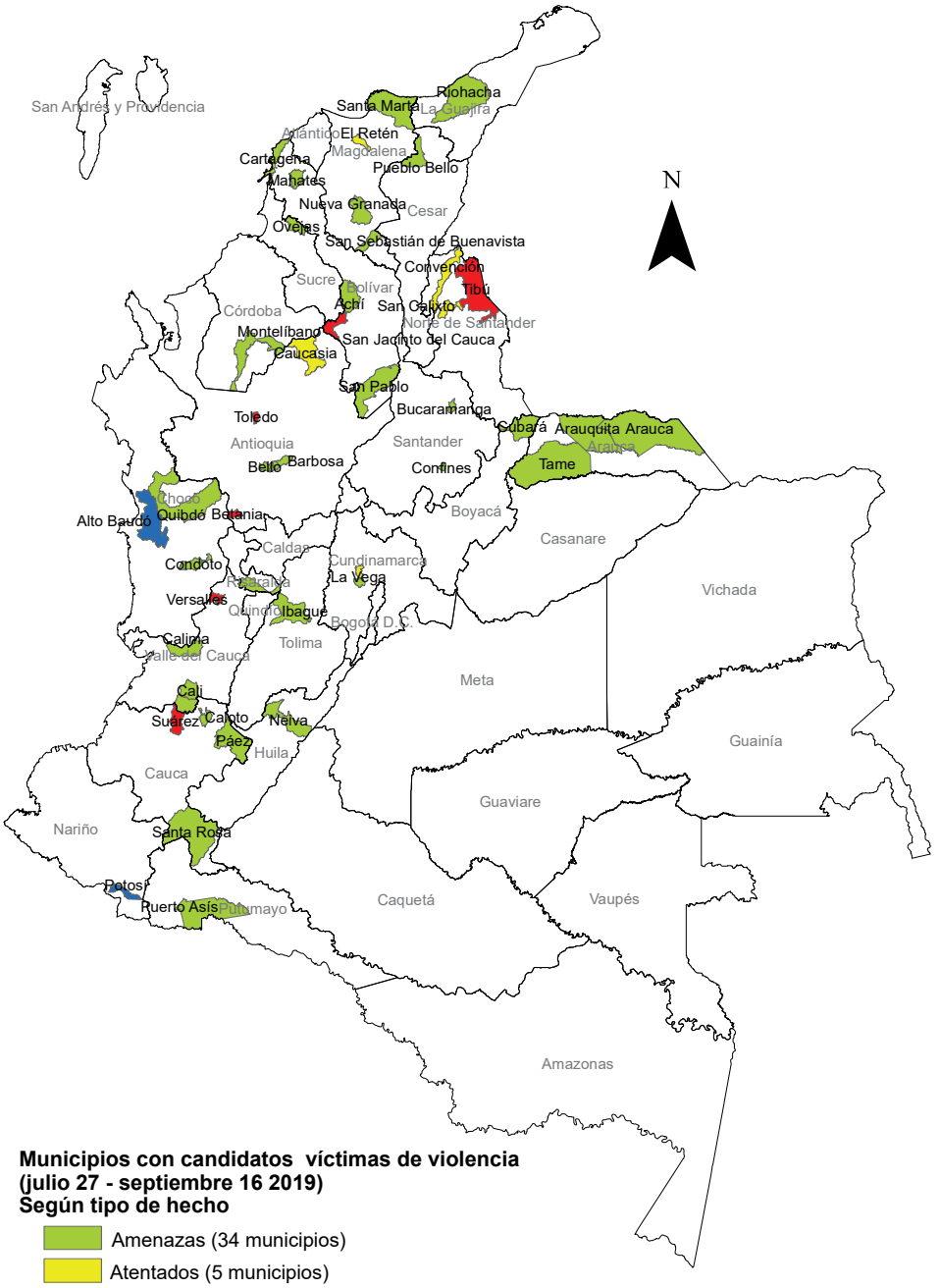
Cesar (1)
- Pelaya

Total general (2)

Netherlands Institute for Multiparty Democracy

Misión de Observación Electoral

Mapa # 37.
Violencia en contra de candidatos (27 de julio – 16 de septiembre 2019)



Municipios con candidatos víctimas de violencia (julio 27 - septiembre 16 2019)
Según tipo de hecho

- Amenazas (34 municipios)
- Atentados (5 municipios)
- Asesinatos (6 municipios)
- Secuestro (2 municipios)

Total: 130 municipios

Violencia a candidatos

Amenazas

Antioquia (4)
- Barbosa
- Bello
- Copacabana
- Girardota

Arauca (3)
- Arauca
- Arauquita
- Tame

Bolívar (4)
- Achí
- Cartagena
- Mahates
- San Pablo

Boyacá (1)
- Cubará

Cauca (3)
- Caloto
- Páez
- Santa Rosa

Cesar (1)
- Pueblo Bello

Chocó (2)
- Condoto
- Quibdó

Córdoba (1)
- Montelíbano

Cundinamarca (1)
- Facatativá

Huila (1)
- Neiva

La Guajira (1)
- Riohacha

Magdalena (3)
- Nueva Granada
- San Sebastián de Buenavista
- Santa Marta

Putumayo (1)
- Puerto Asís

Risaralda (1)
- Pereira

Santander (2)
- Bucaramanga
- Confines

Sucre (1)
- Ovejas

Tolima (1)
- Ibagué

Valle del Cauca (3)
- Cali
- Calima
- Jamundí

Total general (34)

Asesinatos

Antioquia (2)
- Betania
- Toledo

Bolívar (1)
- San Jacinto del Cauca

Cauca (1)
- Suárez

Norte de Santander (1)
- Tibú

Valle del Cauca (1)
- Versalles

Total general (6)

Atentados

Antioquia (1)
- Caucasia

Cundinamarca (1)
- La Vega

Magdalena (1)
- El Retén

Norte de Santander (2)
- Convención
- San Calixto

Total general (5)

Secuestros

Chocó (1)
- Alto Baudó

Nariño (1)
- Potosí

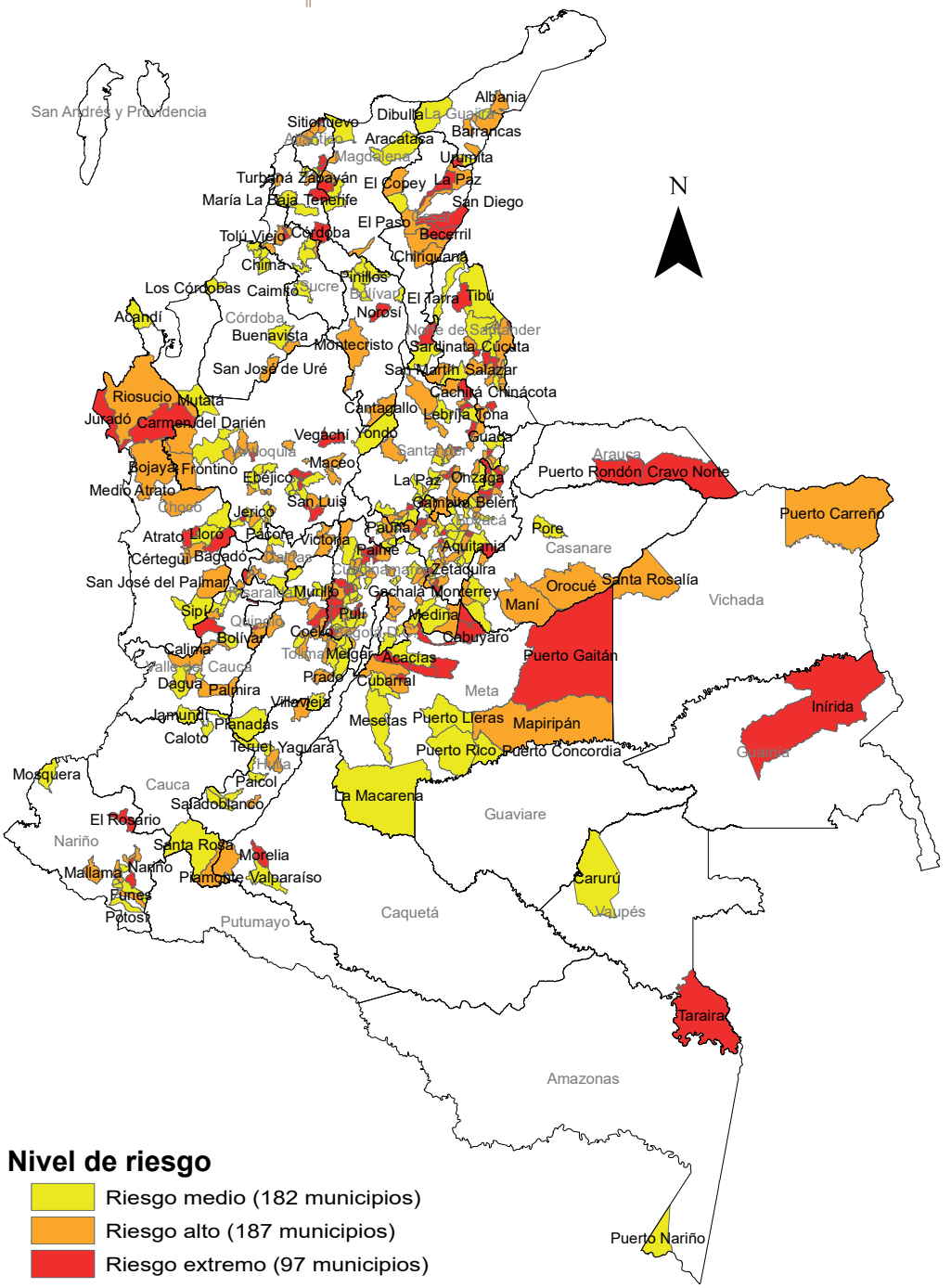
Total general (2)

III

Riesgos por factores indicativos de trashumancia electoral

Misión de Observación Electoral

Mapa # 38.
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (182 municipios)
- Riesgo alto (187 municipios)
- Riesgo extremo (97 municipios)

Total: 466 municipios

Riesgo medio

Amazonas (1)
- Puerto Nariño

Antioquia (18)
- Betania
- Ebéjico
- El Santuario
- Frontino
- Granada
- Heliconia
- Marinilla
- Mutatá
- Peñol
- Pueblorrico
- San Jerónimo
- San Pedro
- San Rafael
- Santa Bárbara
- Támesis
- Tarso
- Uramita
- Yondó

Atlántico (3)
- Santa Lucía
- Santo Tomás
- Usiacurí

Bolívar (9)
- Hatillo de Loba
- Margarita
- María La Baja
- Pinillos
- Regidor
- San Cristóbal
- San Fernando
- San Jacinto
- Soplaviento

Boyacá (31)
- Áquitania
- Belén
- Berbeo
- Boavita
- Briceño
- Buenavista
- Cerinza
- Cómbita
- Coper
- Gámeza
- Monguí
- Motavita
- Nuevo Colón
- Pachavita
- Paipa
- Panqueba
- Pesca
- San Eduardo
- San Pablo de Borbur
- Santa Rosa de Viterbo
- Santana
- Siachoque
- Susacón
- Sutatenza
- Tenza
- Toca
- Togüí
- Tununguá
- Tuta
- Úmbita
- Villa de Leyva

Caldas (2)
- Pácora
- Villamaría

Caquetá (1)
- Valparaíso

Casanare (3)
- Monterrey
- Pore
- Villanueva

Cauca (3)
- Caloto
- Miranda
- Santa Rosa

Cesar (3)
- Bosconia
- González
- San Martín

Chocó (4)
- Acandí
- El Carmen de Atrato
- Lloró
- Sipí

Córdoba (6)
- Buenavista
- Chimá
- Los Córdobas
- Momil
- Purísima
- San Antero

Cundinamarca (25)
- Agua de Dios
- Anapoima
- Anolaima
- Caparrapí
- Chocontá
- Gachalá
- Gachancipá
- Guachetá
- Gutiérrez
- La Palma
- Medina
- Nimaima
- Quebradanegra
- Quetame
- Quipile
- San Francisco
- Sasaima
- Silvania
- Simijaca
- Tocaima
- Tocancipá
- Vergara
- Villeta
- Viotá
- Zipacón

Huila (5)
- La Argentina
- Nátaga
- Paicol
- Saladoblanco
- Teruel

La Guajira (3)
- Dibulla
- Hatonuevo
- Urumita

Magdalena (4)
- Aracataca
- Sitionuevo
- Tenerife
- Zapayán

Meta (8)
- Acacías
- La Macarena
- Lejanías
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Puerto Lleras
- Puerto Rico
- San Juanito

Nariño (6)
- Consacá
- Funes
- Iles
- Mosquera
- Ospina
- Potosí

Norte de Santander (7)
- Cachirá
- Chinácota
- Convención
- El Zulia
- Sardinata
- Tibú
- Villa del Rosario

Santander (17)
- Albania
- Cabrera
- Chima
- Chipatá
- Concepción
- Guadalupe
- Guapotá
- Hato
- La Belleza
- La Paz
- Lebrija
- Macaravita
- Onzaga
- Palmar
- Puente Nacional
- San Benito
- Tona

Sucre (5)
- Caimito
- Coveñas
- El Roble
- San Luis de Sincé
- San Pedro

Tolima (10)
- Alpujarra
- Cunday
- Herveo
- Icononzo
- Lérida
- Melgar
- Murillo
- Planadas
- Valle de San Juan
- Villarrica

Valle del Cauca (7)
- Ansermanuevo
- Argelia
- Bugalagrande
- Dagua
- Jamundí
- Versalles
- Vijes

Vaupés (1)
- Carurú

Total (182)

Riesgo alto

Antioquia (17)
- Abriaquí
- Armenia
- Buriticá
- Caracolí
- Carolina
- Cisneros
- Envigado
- Giraldo
- Jericó
- La Estrella
- La Pintada
- Liborina
- Maceo
- Montebello
- Murindó
- San Luis
- Vigía del Fuerte

Atlántico (5)
- Galapa
- Juan de Acosta
- Piojó
- Suan
- Tubará

Bolívar (4)
- Arroyohondo
- Cantagallo
- Montecristo
- Turbaná

Boyacá (27)
- Árcabuco
- Betéitiva
- Boyacá
- Busbanzá
- Chinavita
- Chitaraque
- Ciénega
- Corrales
- Firavitoba
- Guacamayas
- Guateque
- Guayatá
- Jericó
- Macanal
- Maripí
- Pauna
- Paz de Río
- Ramiriquí
- Saboyá
- Sáchica
- Soatá
- Somondoco
- Tinjacá
- Tota
- Tutazá
- Viracachá
- Zetaquira

Caldas (10)
- Aranzazu
- Belalcázar
- Filadelfia
- La Merced
- Marulanda
- Norcasia
- Palestina
- Risaralda
- San José
- Victoria

Caquetá (1)
- San José del Fragua

Casanare (4)
- Maní
- Orocué
- Recetor
- Sabanalarga

Cauca (1)
- Piamonte

Cesar (5)
- Chiriguaná
- Curumaní
- El Copey
- El Paso
- La Paz

Chocó (6)
- Bojayá
- Cértegui
- Medio Atrato
- Riosucio
- San José del Palmar
- Unión Panamericana

Córdoba (2)
- La Apartada
- San José de Uré

Cundinamarca (22)
- Albán
- Apulo
- Cachipay
- Choachí
- Cogua
- Gama
- Granada
- La Calera
- La Peña
- Machetá
- Manta
- Nilo
- Nocaima
- Pandi
- Paratebueno
- Puerto Salgar
- San Cayetano
- San Juan de Río Seco
- Supatá
- Tibacuy
- Ubaque
- Útica

Huila (4)
- Altamira
- Hobo
- Villavieja
- Yaguará

La Guajira (4)
- Albania
- Barrancas
- Distracción
- El Molino

Magdalena (4)
- Cerro San Antonio
- Concordia
- Salamina
- San Zenón

Meta (4)
- Cubarral
- El Calvario
- El Castillo
- Mapiripán

Nariño (7)
- Ancuyá
- Chachagüí
- Guaitarilla
- Imués
- La Florida
- Mallama
- Puerres

Norte de Santander (10)
- Bochalema
- Bucarasica
- Cúcuta
- Durania
- Herrán
- La Esperanza
- Los Patios
- Ragonvalia
- Salazar
- Silos

Quindío (3)
- Córdoba
- Génova
- Pijao

Risaralda (1)
- Balboa

Santander (24)
- Aguada
- Barichara
- Betulia
- Capitanejo
- Cepitá
- Charalá
- El Playón
- Encino
- Florián
- Galán
- Gambita
- Guaca
- Güepsa
- Jesús María
- Matanza
- Ocamonte
- Palmas del Socorro
- Puerto Parra
- Sabana de Torres
- San Joaquín
- San José de Miranda
- San Miguel
- Valle de San José
- Villanueva

Sucre (4)
- Buenavista
- Chalán
- Palmito
- Tolú Viejo

Tolima (10)
- Alvarado
- Ambalema
- Cajamarca
- Carmen de Apicalá
- Coello
- Flandes
- Prado
- San Luis
- Santa Isabel
- Suárez

Valle del Cauca (6)
- Andalucía
- Calima
- El Dovio
- La Cumbre
- Palmira
- Riofrío

Vichada (2)
- Puerto Carreño
- Santa Rosalía

Total (187)

Riesgo extremo

Antioquia (8)
- Alejandría
- Concepción
- Guatapé
- Hispania
- Olaya
- Sabaneta
- San Francisco
- Vegachí

Arauca (2)
- Cravo Norte
- Puerto Rondón

Atlántico (3)
- Campo de La Cruz
- Candelaria
- Puerto Colombia

Bolívar (3)
- Córdoba
- El Guamo
- Norosí

Boyacá (19)
- Álmeida
- Chivor
- Covarachía
- Cuítiva
- Gachantivá
- Iza
- La Capilla
- La Uvita
- La Victoria
- Oicatá
- Pajarito
- San José de Pare
- San Mateo
- Santa Sofía
- Sativanorte
- Sativasur
- Soracá
- Sutamarchán
- Tipacoque

Caldas (1)
- Viterbo

Caquetá (1)
- Morelia

Cesar (4)
- Becerril
- La Jagua de Ibirico
- Río de Oro
- San Diego

Chocó (4)
- Atrato
- Bagadó
- Carmen del Darién
- Juradó

Cundinamarca (18)
- Beltrán
- Bituima
- Chaguaní
- Cota
- El Colegio
- El Peñón
- Guataquí
- Guayabal de Siquima
- Jerusalén
- Nariño
- Paime
- Pulí
- Ricaurte
- Tena
- Tibirita
- Topaipí
- Viani
- Villagómez

Guainía (1)
- Inírida

La Guajira (1)
- La Jagua del Pilar

Magdalena (1)
- Pedraza

Meta (8)
- Barranca de Upía
- Cabuyaro
- Castilla la Nueva
- El Dorado
- Guamal
- Puerto Gaitán
- Restrepo
- San Carlos de Guaroa

Nariño (3)
- El Rosario
- Nariño
- Tangua

Norte de Santander (6)
- Cácota
- El Tarra
- Lourdes
- Puerto Santander
- San Cayetano
- Santiago

Quindío (1)
- Buenavista

Santander (8)
- Charta
- Confines
- Enciso
- Guavatá
- Jordán
- Páramo
- Santa Bárbara
- Suratá

Sucre (1)
- Colosó

Tolima (1)
- Piedras

Valle del Cauca (2)
- Bolívar
- Ulloa

Vaupés (1)
- Taraira

Total (97)

Riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral: ¿la zonificación y la inscripción de cédulas son utilizadas para ganar elecciones?

Autor:
DIEGO ALEJANDRO RUBIANO PLAZAS
Investigador
Observatorio Político Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

La democracia en Colombia ha estado en constante construcción, especialmente desde la promulgación de la Constitución de 1991 donde, a partir de la apertura del sistema político se buscó garantizar un escenario multipartidista. Por medio de este cambio, se quisieron incluir nuevas ideas con opción de ser representadas; así mismo, contar con voces provenientes desde diferentes espacios del espectro político en los cuerpos colegiados, con posibilidades reales de llegar a cargos decisorios y de administración.

A pesar de la voluntad del constituyente, estas facilidades de acceso a la política electoral en Colombia no han permitido la consolidación de la democracia en nuestro país. En este sentido, no se logró que los partidos políticos existentes, así como los creados con posteridad a la promulgación de la Carta Magna, afianzaran una institucionalidad interna. Por el contrario, dicha consolidación se dio a partir de iniciativas personalistas que solo han buscado en los partidos políticos un intermediador para la obtención de avales, sin que los candidatos muestren una postura cercana a los ideales de partido; estos, no se preocupan por contar con un mecanismo de selección que garantice una democracia interna al no verificar, por ejemplo, la procedencia de apoyos a nivel regional (Yardimci-Geyikci, 2013).

La anterior situación se suma a una falta de control por parte de la Autoridad Electoral, y a un sistema de listas abiertas con voto preferente que permite que los partidos políticos funcionen como entidades que solo se encargan de agrupar intereses heterogéneos bajo un mismo logotipo. Así pues, es usual observar que, en un mismo partido, convivan intereses opuestos donde la relación del dinero invertido en las campañas va de la mano con el mantenimiento de feudos electorales determinados (Cox & Thies, 2000).

En un panorama como el expuesto, surge una preocupación que para cada proceso electoral se menciona en algunos de los medios de comunicación más importantes de Colombia[1], y es la trashumancia electoral o también conocida como "trasteo de votos". En este contexto, esta práctica resulta ser una de las más recurrentes para asegurar, por vías no legales, la victoria en una elección democrática.

El fenómeno de la trashumancia es un mal conocido en el contexto electoral colombiano y, de acuerdo con opiniones entregadas por la misma Autoridad Electoral, es algo que está ampliamente difundido en nuestra democracia. Así, "hay una trashumancia histórica enquistada en los municipios" (El Universal, 2015), que por medios irregulares altera la conformación del censo electoral de algunas circunscripciones y trastornando los resultados electorales.

En este sentido, para la Misión de Observación Electoral – MOE este es un fenómeno que afecta directamente el sentido de la decisión de los votantes, por lo que se debe trabajar en pro de su detección temprana para poder alertar a la autoridad competente y tomar medidas preventivas, con el fin de garantizar el correcto ejercicio del derecho del sufragio y el respeto de las decisiones de la ciudadanía en las urnas. Además de la recurrencia de la trashumancia electoral en distintas regiones de Colombia debemos sumarle las dificultades que, desde el procedimiento judicial, implica demostrar su incidencia en un proceso electoral de tipo local.

Así pues, para el Consejo de Estado la aplicación de la acción de nulidad electoral, invocando el artículo 316 constitucional y las demás normas que lo desarrollan, implica dos criterios fundamentales a demostrar por el accionante. En primer lugar, la existencia de votos que no corresponden a la circunscripción que hayan accedido a las urnas por medio de una inscripción irregular; y en segundo lugar, que los votos depositados mediante esta modalidad hayan incidido en el resultado de la elección. Es decir, que los votos que se demuestre hayan sido efectuados aprovechado una inscripción irregular deben ser mayores a los votos de diferencia con el candidato perdedor.

Con esta interpretación de la norma en la práctica resulta muy difícil demostrar oportunamente este tipo de fraude para anular toda una elección. La solución más efectiva para atacar el problema radica en su detección temprana para tomar medidas efectivas a través del procedimiento adelantado por el Consejo Nacional Electoral y que estos votos, que buscan afectar los resultados, no lleguen a ser depositados.

En este orden de ideas, la MOE propone desarrollar un indicador estadístico multivariado que permita plantear, dentro de una escala de riesgo, a los municipios que se encuentren vulnerables frente a este fenómeno. Sobre esta batería de indicadores se construyó un mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral, el cual prioriza municipios donde la confluencia de variables permite indi-

[1] Véase el monitoreo de medios de comunicación y recuento de notas de prensa relacionadas con el problema de la trashumancia electoral hecho por el investigador Javier Duque Daza, en el cual se nota la importancia que tiene le fenómeno en el contexto electoral Colombiano (Duque Daza, 2019).

car que se encuentran niveles elevados de riesgo. De esta manera, es posible focalizar de forma eficiente la labor de las autoridades del Estado encaminadas a garantizar la transparencia de proceso electoral que enfrentará Colombia en octubre próximo.

Así, en los próximos apartados de este capítulo se analizará, en primer lugar, los resultados de la confluencia de niveles de riesgo de acuerdo con las variables trabajadas; con lo que se hace una determinación regional de priorización sugerida para que las autoridades ataquen la posible trashumancia electoral. Seguido de eso, se analiza la inscripción de cédulas como una variable que arroja información sobre los movimientos poblacionales de cara al próximo proceso de elección de autoridades locales. En tercer lugar, se desarrollará un estudio de las incidencias de las desproporciones del censo electoral frente a las proyecciones de censo poblacional, con el fin de percibir la posibilidad de trashumancia histórica. En un cuarto punto, se analizará una variable retomada de los estudios de la misma Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), en la cual se toman en consideración el número de inscripciones de cédulas anuladas en el proceso anterior, para verificar cuál es el grado de antecedentes de trashumancia que se encuentran a nivel municipal.

A partir de este cruce de variables, la MOE calcula su indicador consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral, con el cual se emitirán una serie de conclusiones y recomendaciones de cara al proceso electoral de autoridades locales que se enfrentara el 27 de octubre próximo.

1. Mapa consolidado por factores indicativos de trashumancia electoral

La trashumancia electoral es una de las irregularidades electorales que más captura la atención de los medios de comunicación y de la ciudadanía, dados los impactos que este fenómeno puede llegar a tener en el desarrollo de la jornada y los resultados electorales. No obstante, es necesario desarrollar un análisis estadístico que, de manera objetiva, logre alertar a las autoridades en tiempo real de qué lugares deberían ser atendidos de manera prioritaria.
En este sentido, para la Misión de Observación Electoral – MOE cobra especial relevancia la construcción de un indicador multivariado en el que se crucen factores determinantes para encontrar las posibles alteraciones a la conformación del censo electoral. De esta manera se busca, por un lado, entender las dinámicas de este fenómeno, así como identificar casos particulares sobre los cuales alertar tanto a la ciudadanía como a las autoridades para que, de esta manera, se logre contar con la mayor cantidad de veeduría sobre el proceso desde diferentes aristas y actores interesados.

1.1. Resultados de la consolidación de variables de riesgo de trashumancia

El mapa de riesgo consolidado por factores indicativos de trashumancia electoral integra las tres siguientes tres variables, analizadas con detenimiento a lo largo de este texto:

1. Riesgo por atipicidad en inscripción de cédulas 2019

2. Riesgo por desproporción entre el censo electoral y el censo poblacional 2018
3. Riesgo por antecedentes de trashumancia 2015

Es importante hacer la siguiente salvedad metodológica: el cálculo consolidado de riesgo no tiene en cuenta los municipios con riesgo por baja tasa de inscripción de cédulas, así como aquellos que tienen riesgo por bajo nivel de censo electoral. Aunque es importante considerar estas atipicidades, por lo general no están relacionadas con la posibilidad de trashumancia electoral sino con otros problemas como la posible falta de cedulación o posible falta de acceso a los puestos.

Con la anterior salvedad hecha, se destacan 466 municipios (el 41,5% del total de municipios del país) en los cuales coinciden las tres variables de riesgo y donde se alcanza un elevado nivel acumulado de riesgo al integrar las tres variables.

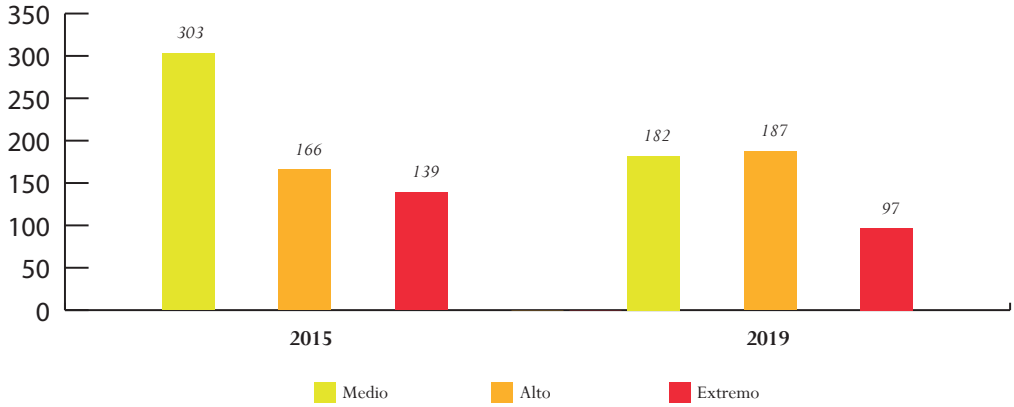
Tabla 1. *Número de municipios por nivel de riesgo consolidado de trashumancia*

Nivel de Riesgo	Número de Municipios
Riesgo Medio	182
Riesgo Alto	187
Riesgo Extremo	97
Total de Municipios en Riesgo	**466**

Fuente: cálculos MOE con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), Consejo Nacional Electoral (CNE) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Haciendo la comparación con el año 2015, se observa un decrecimiento en el número general de municipios con algún nivel de riesgo, ya que tuvo una caída de 23,4% para este proceso electoral. Sin embargo, es de destacar que el riesgo alto es el único que presentó un leve aumento respecto de las elecciones locales de 2015, pasando de 166 municipios en este nivel de riesgo a 187.

Gráfico 1. *Municipios con riesgo consolidado por factores indicativos de trashumancia electoral 2015 vs 2019*



Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, CNE y DANE.

Es pertinente identificar geográficamente las zonas del país donde este riesgo cobra especial importancia. Así, se han ubicado cinco zonas en las cuales la concentración de municipios en riesgo alto y extremo es mucho más alta en comparación con el resto del país:

• La Cordillera Oriental, desde la frontera de Santander y Boyacá hasta el Norte de Santander. En esta región es importante resaltar los casos de Cúcuta, su área metropolitana y en general la frontera con Venezuela en este departamento.

• La cuenca media del Río Magdalena, especialmente las provincias de Rionegro, Magdalena Centro y Alto Magdalena de Cundinamarca y los municipios aledaños del Tolima.

• El norte del departamento del Cesar, en los municipios de extracción de carbón. Extendiéndose hasta el sur de La Guajira y los municipios que son frontera con Venezuela.

• La cuenca Baja del Río Magdalena y la región del canal del Dique, hacia los departamentos de Magdalena, Atlántico y Bolívar, hasta algunos municipios de los Montes de María.

• El eje de extracción petrolera del departamento de Meta, desde el occidente del departamento, en municipios como Cubarral y Guamal, hasta el oriente del departamento a los municipios de Puerto Gaitán y Mapiripán.

El número de municipios en riesgo disminuyó con relación a 2015. Sin embargo, es necesario precisar en qué departamentos no ocurrió de la misma manera, ya que así se puede generar otro criterio sobre el cual las autoridades pueden centrar su atención a la hora de reaccionar de manera efectiva contra el problema. Así en, la tabla 2 se puede ver como cambió el número de municipios en riesgo de 2015 a la actualidad.

Tabla 2. *Número de municipios en riesgo de trashumancia 2019Vs 2015.*

#	Departamento	Consolidado Trashumancia 2015	Consolidado Trashumancia 2019	Variación total por depto.	Variación porcentual 2015 Vs 2019
1	Caldas	5	13	8	160,0%
2	Amazonas	0	1	1	100,0%
3	Arauca	1	2	1	100,0%
4	Vaupés	1	2	1	100,0%
5	Meta	13	20	7	53,8%
6	Chocó	11	14	3	27,3%
7	Tolima	18	21	3	16,7%
8	Cundinamarca	63	65	2	3,2%
9	Santander	48	49	1	2,1%
10	Guainía	1	1	0	0,0%
11	Huila	9	9	0	0,0%
12	Vichada	2	2	0	0,0%
13	Norte de Santander	24	23	-1	-4,2%
14	Boyacá	93	77	-16	-17,2%
15	La Guajira	11	8	-3	-27,3%
16	Cesar	17	12	-5	-29,4%
17	Atlántico	16	11	-5	-31,3%
18	Valle del Cauca	22	15	-7	-31,8%
19	Bolívar	26	16	-10	-38,5%
20	Caquetá	5	3	-2	-40,0%
21	Córdoba	14	8	-6	-42,9%
22	Magdalena	16	9	-7	-43,8%
23	Sucre	19	10	-9	-47,4%
24	Antioquia	87	43	-44	-50,6%
25	Nariño	37	16	-21	-56,8%
26	Casanare	17	7	-10	-58,8%
27	Cauca	10	4	-6	-60,0%
28	Quindío	10	4	-6	-60,0%
29	Risaralda	6	1	-5	-83,3%
30	Putumayo	4	0	-4	-100,0%
	Total general	**606**	**466**	**-140**	**-23,1%**

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, CNE y DANE.

Es importante destacar 97 casos de especial relevancia y sobre los cuales se ha registrado riesgo extremo en el consolidado de trashumancia en 2019. Estos casos se pueden observar resaltados en rojo en el mapa al final de este texto, así como en la tabla 3 a continuación.

Tabla 3. *Municipios en riesgo extremo por factores indicativos de trashumancia.*

Departamento	#	Municipio	Departamento	#	Municipio
Antioquia [8 municipios]	1	Alejandría	Cundinamarca [18 municipios]	49	Cota
	2	Concepción		50	El Colegio
	3	Guatapé		51	El Peñón
	4	Hispania		52	Guataquí
	5	Olaya		53	Guayabal de Síquima
	6	Sabaneta		54	Jerusalén
	7	San Francisco		55	Nariño
	8	Vegachí		56	Paime
Arauca [2 municipios]	9	Cravo Norte		57	Pulí
	0	Puerto Rondón		58	Ricaurte
Atlántico [3 municipios]	11	Campo de La Cruz		59	Tena
	12	Candelaria		60	Tibirita
	13	Puerto Colombia		61	Topaipí
Bolívar [3 municipios]	14	Córdoba		62	Viani
	15	El Guamo		63	Villagómez
	16	Norosí	Guainía	64	Inírida
Boyacá [19 municipios]	17	Almeida	La Guajira	65	La Jagua del Pilar
	18	Chivor	Magdalena	66	Pedraza
	19	Covarachía	Meta [8 municipios]	67	Barranca de Upía
	20	Cuítiva		68	Cabuyaro
	21	Gachantivá		69	Castilla la Nueva
	22	Iza		70	El Dorado
	23	La Capilla		71	Guamal
	24	La Uvita		72	Puerto Gaitán
	25	La Victoria		73	Restrepo
	26	Oicatá		74	San Carlos de Guaroa
	27	Pajarito	Nariño [3 municipios]	75	El Rosario
	28	San José de Pare		76	Nariño
	29	San Mateo		77	Tangua
	30	Santa Sofía	Norte de Santander [6 municipios]	78	Cácota
	31	Sativanorte		79	El Tarra
	32	Sativasur		80	Lourdes
	33	Soracá		81	Puerto Santander
	34	Sutamarchán		82	San Cayetano
	35	Tipacoque		83	Santiago
Caldas	36	Viterbo	Quindío	84	Buenavista
Caquetá	37	Morelia	Santander [7 municipios]	85	Charta
Cesar [4 municipios]	38	Becerril		86	Confines
	39	La Jagua de Ibirico		87	Enciso
	40	Río de Oro		88	Guavatá

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, CNE y DANE.

La Misión de Observación Electoral espera que este trabajo sea un insumo útil para las autoridades, los medios de comunicación y la ciudadanía a la hora de prevenir la corrupción de las elecciones, así como para posteriores estudios académicos que ahonden en la investigación y la prevención de la trashumancia electoral.

2. Riesgo por atipicidad en la inscripción de cédulas 2019

Para entender el problema de la inscripción de cédulas, en relación con los cambios y modificaciones que este proceso puede generar sobre el censo electoral, es necesario partir de la definición de la *residencia electoral*. Esto permitirá entender cuándo una inscripción se da ajustada a los parámetros legales o cuándo esta puede volverse una inscripción irregular.

Así pues, debe tenerse en cuenta que las normas consagradas en el Código Electoral (Decreto-Ley 2241 de 1986), en particular los artículos 78 y 79, dictan que la inscripción de cédulas se hará para *cambiar el puesto de votación* que fue asignado tras la emisión del documento y se hará de manera personal, dejando constancia por medio de la impresión de la huella dactilar (Villar Jiménez, 2006). Adicionalmente, esta sólo podrá ser válida cuando se haga en "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" (Ley 136, 1994). Dicha normativa fue complementada años después por el Código Penal, en su artículo 389, que incluyó la posibilidad de inscribir la cédula en el lugar de nacimiento (Código penal Colombiano, 2000).

En la actualidad hay un debate en la doctrina jurídica al respecto del último punto, pues algunas posiciones resaltan que la definición de la residencia electoral, de acuerdo al lugar de nacimiento, es solo una eximente de la comisión del delito de fraude en la inscripción de cédulas, pero no deja de ser una causal para considerarlo una inscripción irregular susceptible de ser analizada por la autoridad electoral. Así las cosas, es de destacar que la *residencia electoral* sólo será definida por el ciudadano a través de la inscripción de cédulas, siempre y cuando se cumplan las condiciones de residencia, relación económica o nacimiento con el municipio donde decida acceder a su derecho al sufragio.

En este sentido, se hace imperioso analizar, de acuerdo con un criterio estadístico, aquellos municipios que pueden estar viéndose afectados por inscripciones irregulares de cédulas, donde intereses criminales pueden estar alterando el censo electoral para sacar un provecho el día de las elecciones.

Para ello, la MOE, gracias a las herramientas tecnológicas puestas a disposición por la Registraduría Nacional del Estado Civil, ha logrado calcular la *Tasa de Inscripción* de Cédulas, un indicador que desde 2015 ha permitido informar, de manera temprana, cómo se comporta el proceso de inscripción de cédulas en tiempo real[2]. Con esto,

[2] La MOE presentó datos parciales del análisis de la tasa de inscripción de cédulas en los 10 comités de seguimiento a la inscripción de cédulas 2019 organizados por la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional. De igual modo, fueron presentados datos en el marco del Grupo de Reacción Inmediata Electoral coordinado por el Ministerio del Interior.

se analizarán las inscripciones realizadas desde el inicio del proceso, en octubre 27 de 2018, hasta el cierre, con una última actualización el día 2 de septiembre de 2019[3].

En este espacio temporal la MOE encontró 3.683.736 inscripciones a nivel nacional, apenas el 87,4% de la inscripción realizada en 2015, lo que sorprende porque año tras año había habido cada vez más inscripciones en la última década y media. También llama la atención la inscripción baja en comparación con lo esperado, a pesar de que la Registraduría ha facilitado el acceso de los ciudadanos al proceso, por ejemplo, mediante la instalación de quioscos en centros comerciales de grandes ciudades para que los ciudadanos se cambien fácilmente de puesto de votación.

Para el cálculo de la tasa de inscripción de cédulas es necesario recurrir a la proyección del censo de 2005 hecha por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE pues no es posible usar la información emitida con el último censo realizado en el año 2018 ya que aún no se ha publicado el nivel de detalle requerido para hacer este cálculo. El uso de la tasa permite anular las diferencias demográficas entre los municipios del país para hacerlos comparables, y así emitir un criterio objetivo. Esto se da por el hecho de que no resulta estadísticamente comparable el número absoluto de inscritos de una ciudad como Bogotá, frente a una inscripción de un municipio de quinta o sexta categoría. A nivel local, inscripciones que parecen insignificantes junto a las de una gran ciudad, pueden ser significativamente altas si se tiene en cuenta el tamaño del municipio.

Para el cálculo de la tasa se divide el número total de inscritos entre la población de cada municipio y este cociente se multiplicado por 1.000, de la siguiente manera:

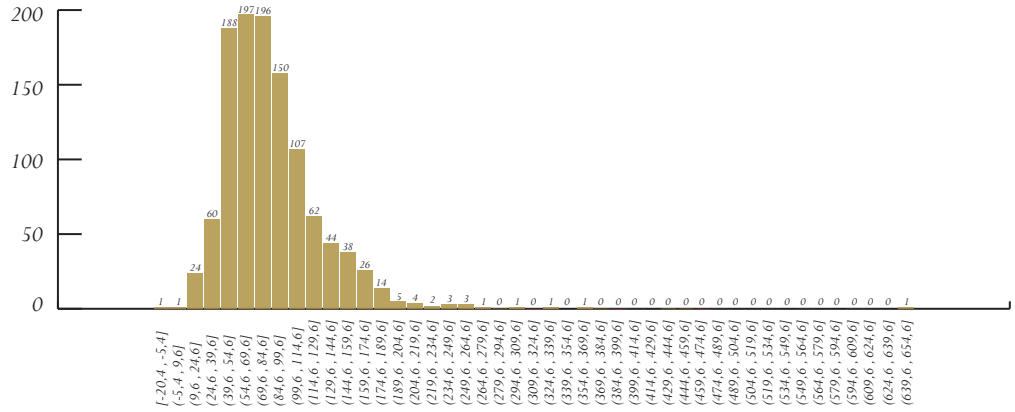
$$\textit{Tasa de inscripción de cédulas} = \frac{\text{No. ciudadanos inscritos (RNEC)}}{\text{Población (DANE)}} \text{ X } 1000$$

Para esta elección se ha encontrado que la tasa de inscripción de cédulas promedio nacional alcanza un nivel de 84,9 inscritos por cada mil habitantes. El cálculo de riesgo se hace despejando atipicidades estadísticas, de municipios cuya tasa de inscripción de cédulas se aleje mucho de este promedio nacional.

Sin embargo, es importante señalar que la distribución de los datos sobre la tasa de cada municipio no responde a una distribución normal (gráfica 2).

[3] Días después del cierre del proceso de inscripción, el 27 de agosto de 2019, la Registraduría cargó al software de consulta la totalidad de la inscripción hecha a papel en los puestos de votación rurales del país.

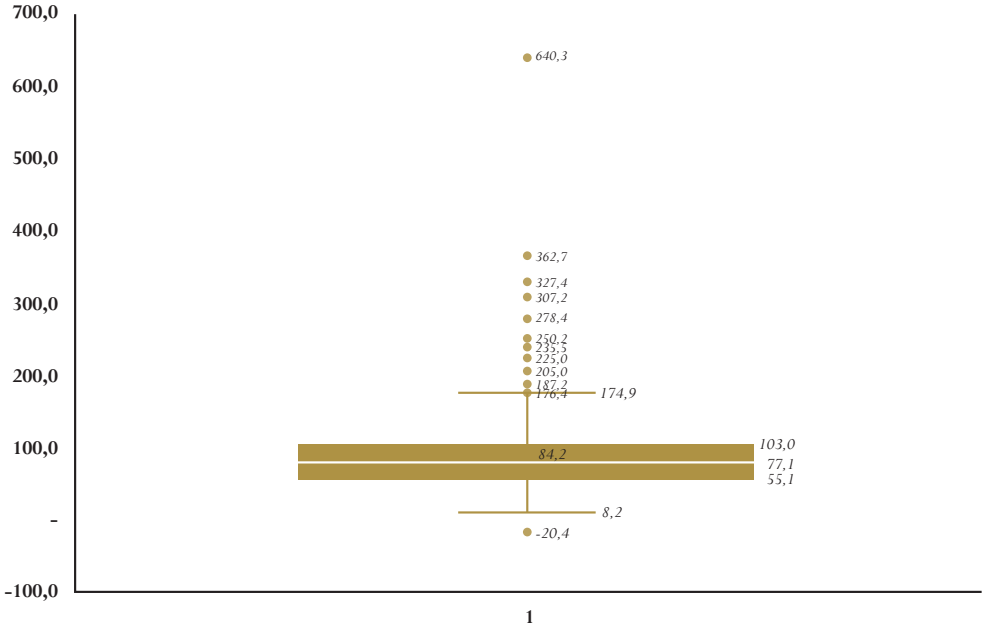
Gráfico 2. *Histograma de la distribución de los datos de tasa de inscripción de cédulas - elecciones de autoridades locales 2019.*



Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Normalmente la medición de riesgo se hace a partir de la comparación de los datos de cada municipio con la media aritmética y el despeje de los casos que se alejan más de una desviación estándar de la media. No obstante, la distribución de los datos para 2019 genera una medición de atipicidades alterada. En este sentido, para efectos del presente artículo se ha tenido que excluir de los cálculos de las medidas de tendencia y dispersión a 36 elementos que por su nivel extraordinariamente atípico (tasa de inscripción supremamente altas) sesgan la medición y pueden ocasionar que otros casos que deberían ser considerados atípicos no aparezcan en el cálculo del indicador de riesgo. Esta situación puede verse de manera más clara en la gráfica 3, donde se evidencian las disparidades de algunos datos y aquellos que por esta razón fueron excluidos de los cálculos de referencia para encontrar atipicidades.

Gráfico 3. *Gráfico de cajas y bigotes con la dispersión de los datos y la detección de outsiders.*



Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Tabla 4 . *Número de municipios en riesgo por tasa de inscripción de cédulas.*

Nivel de Riesgo	Número de Municipios
Riesgo extremo por alta tasa de inscripción de cédulas	33
Riesgo alto por alta tasa de inscripción de cédulas	61
Riesgo medio por alta tasa de inscripción de cédulas	118
Riesgo medio por baja tasa de inscripción de cédulas	162
Riesgo alto por baja tasa de inscripción de cédulas	1
Total de municipios en riesgo	**375**

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

2.1 Municipios en riesgo por baja tasa de inscripción de cédulas

En un primer escenario se encuentran los municipios que, de manera atípica, cuentan con una muy baja tasa de inscripción de cédulas. En principio este hecho indicaría que el municipio no ha sufrido un cambio demográfico suficiente que indique que electores han llegado de otros lugares. Sin embargo, es posible que se trate también de municipios emisores de votantes a municipios cercanos. La inscripción atípicamente baja también puede evidenciar la situación electoral de algunos territorios alejados, donde la población rural difícilmente accede a la cabecera (donde se puede hacer la inscripción en la oficina de la Registraduría) o a los puestos durante la semana en la que se habilita la inscripción de cédulas en los puestos de votación, razón por la cual la gente no efectuaría ese procedimiento. A continuación se exponen algunas caracterizaciones de estos territorios:

• *El Suroriente Colombiano*

Esta región del país concentra 18 de los 163 municipios (11%) en riesgo por bajos niveles de inscripción de cédulas. A pesar de ser un número bajo de municipios cabe aclarar que tienen una gran extensión territorial. Por esta razón llama la atención, ya que son territorios en los cuales el proceso de inscripción de cédulas puede tener mayor dificultad.

Esta zona del país en su totalidad ha sido advertida con riesgo extremo por la dificul-

tad de acceso a puestos de votación (Vargas Betancourt, 2018), lo cual indica que en promedio en estos municipios hay un puesto de votación cada 2.148,1 Km2. Así pues, la dificultad reseñada no sólo aplica para el día de la votación, sino que se extiende a la inscripción de cédulas.

Cabe destacar los casos de Inírida (Guainía) y Taraira (Vaupés), los cuales cuentan con un nivel de riesgo inverso al señalado. Estos son municipios que concentran altas inscripciones. Posiblemente en estos municipios la migración económica, la ubicación de los puestos y el acceso a medios de transporte que faciliten el sufragio, pueden explicar estas altas tasas.

• *El macizo colombiano y el pacífico nariñense*

En los departamentos de Nariño y Cauca, se encuentran ubicados 42 municipios, el 26% del total de municipios en riesgo por baja tasa de inscripción de cédulas. Aunque en general no se encuentran tasas tan bajas como en los municipios del Suroriente, estos territorios pueden ser un ejemplo de zonas donde no han existido cambios poblacionales relevantes que lleven a cambios de puestos de votación de parte de los electores. Es de anotar el caso del municipio de Piamonte, Cauca, en el cual se ve un fenómeno bastante particular y es que es el único con una tasa de inscripción atípicamente alta frente a sus vecinos. Esto puede presentar un indicio acerca de un fenómeno de emisión y recepción de presuntos trashumantes.

• *La cordillera occidental entre los departamentos de Antioquia y Caldas*

El riesgo aparece especialmente en los municipios del Magdalena caldense, así como en los de la región del Alto Oriente. Estos municipios tienen una tasa de inscripción que está por debajo del promedio nacional por cerca de 40 puntos. A pesar de la concentración de municipios con esta atipicidad, no se encuentran indicios de tener algún municipio receptor de posible trashumancia electoral emitida por estas poblaciones.

2.2 Municipios en riesgo por alta inscripción de cédulas

• *Capitales con niveles de riesgo*

Normalmente las ciudades con gran población no aparecen con niveles de riesgo pues su gran número de inscripciones se compensa con la población que tienen. No obstante, para este proceso de inscripción de cédulas se destaca la aparición de 4 ciudades capitales de departamento[4] con algún nivel de riesgo.

[4] Inírida, Capital de Guainía, también tiene riesgo extremo por alta tasa de inscripción de cédulas. Sin embargo, al no ser un municipio de categoría alta o media, no se ubica dentro de esta caracterización.

Tabla 5. *Ciudades capitales en riesgo por alta inscripción de cédulas.*

	Departamento	Municipio	Censo electoral 2018	Inscripción de cédulas 2019	Tasa de inscripción de cédulas 2019	Nivel de riesgo
1	Norte de Santander	Cúcuta	558.003	172.168	255,1	Riesgo extremo
2	Bolívar	Cartagena	755.176	139.063	132,8	Riesgo medio
3	Córdoba	Montería	316.490	58.131	124,7	Riesgo medio
4	Atlántico	Barranquilla	1.073.583	150.901	122,1	Riesgo medio

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Para este proceso electoral se tienen cuatro ciudades capitales con algún nivel de riesgo, situación que resulta preocupante ya que la movilización de ciudadanos que implica causar estas atipicidades estadísticas es enorme. La instalación de los mencionados quioscos de la Registraduría en centros comerciales de estas ciudades no es una explicación suficiente, pues la tasa de *inscripción de cédulas* hace comparables a todas las ciudades del país, y solo en estas cuatro se presentan estas inscripciones atípicas, a pesar de que todas tenían quioscos. Por tal motivo, resulta necesario alertar a las autoridades electorales para que centren, de manera especial, sus esfuerzos para revisar las inscripciones realizadas allí, especialmente si se piensa en la elección de los concejos y las Juntas Administradoras Locales, que pueden verse afectadas por la alteración de cantidades relativamente reducidas de votos.

• *Regiones con explotación de petróleo y minería a gran escala*

Otra de las zonas del país que presenta niveles de riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas, y que se vuelve ya un patrón recurrente en los análisis hechos por la MOE, son aquellas regiones que tienen en sus territorios proyectos de extracción de minerales e hidrocarburos a gran escala. En esta ocasión, la MOE llama la atención en el eje minero del norte de Cesar, los campos petroleros de departamento del Meta, y el municipio de San José de Uré, Córdoba, donde se ubica parte del proyecto minero de ferroníquel más grande del país.

En la zona petrolera del Meta se encuentran siete de los municipios con las tasas más altas del país, los que debieron ser excluidos del cálculo de las medidas de tendencia y de dispersión, con el fin de que no se vieran alterados los datos de referencia del resto del país para el despeje de datos atípicos. En total, el 55% de los municipios del Meta se encuentran en riesgo por altas inscripciones, y casi todos responden a una lógica de economía extractiva en sus territorios.

Dentro de los casos a resaltar, encontramos al municipio de Puerto Gaitán, que desde el año 2015, ha sido una constante en las alertas de la MOE, ya que ha ocupado el primer

puesto en tasa de inscripción de cédulas atípicamente alta desde aquel entonces. Para este periodo, este municipio registra una tasa de 640,3 inscritos por cada mil habitantes, lo que excede la tasa promedio nacional en más de siete veces. Sin embargo, no es un caso aislado en el departamento, ya que hay siete municipios que comparten este mismo riesgo, tal y como se detallan en la Tabla 6.

Tabla 6. *Municipios en riesgo extremo del departamento del Meta.*

	Municipio	Censo electoral 2018	Inscripción de cédulas 2019	Tasa de inscripción de cédulas 2019
1	Puerto Gaitán	28.254	12.170	640,3
2	Cabuyaro	5.040	1.154	278,4
3	Restrepo	16.038	2.746	256,7
4	Barranca de Upía	4.658	1.036	242,8
5	San Carlos de Guaroa	8.451	2.112	190,8
6	El Dorado	3.110	638	184,6
7	Castilla la Nueva	11.423	1.976	182,9

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Esta situación no es exclusiva del departamento del Meta. El caso del Cesar resulta también relevante ya que el eje minero del Cesar es otra de las regiones que cuentan con altos niveles de riesgo en zonas de extracción minera. En este departamento se encuentran otros de los tres municipios que fueron excluidos de los cálculos de las medidas de tendencia y dispersión. Casos como La jagua de Ibirico y Becerril (así como El Copey) son muestra de las altas inscripciones de cédulas a nivel departamental: una tasa de más de 118 inscritos por cada mil habitantes ha llevado a que el Cesar aparezca como segundo en los departamentos con mayor tasa de inscripción de cédulas, solo superado por el Meta y Norte de Santander.

Finalmente, otra zona con una situación similar es el municipio de San José de Uré, que junto a la capital, Montería, así como los municipios de San Pelayo y Sahagún, son los únicos municipios con riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas en el Departamento de Córdoba.

• *La cuenca del Río Magdalena entre los departamentos de Tolima y Cundinamarca*

Otra de las regiones que concentra un gran número de municipios en riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas, está

ubicada entre los departamentos de Cundinamarca y Tolima, todos cercanos a la cuenca del Río Magdalena. Esta región, desde el año 2015, ha sido alertada por la MOE en los análisis respecto de esta variable. Sin embargo, para este año resulta alarmante la cantidad de municipios del departamento de Cundinamarca, que son los que especialmente han aumentado: desde la provincia de Rionegro, al noroccidente del departamento, pasando por Gualivá, Magdalena Centro, Tequendama y Alto Magdalena se concentran la mayoría de los municipios en riesgo extremo del departamento. Con excepción de Tibirita, Paratebueno y Tocancipá estas provincias concentran los otros 10 municipios con riesgo extremo del departamento de Cundinamarca.

Tabla 7. *Municipios de Cundinamarca con riesgo alto y extremo con provincia.*

	Municipio	Provincia	Censo electoral 2018	Inscripción de cédulas 2019	Tasa de inscripción de cédulas 2019
1	Paime	Rionegro	4.845	998	239,5
2	Villagómez	Rionegro	2.002	401	184,7
3	El Colegio	Tequendama	21.022	3.827	172,0
4	Tibacuy	Sumapaz	3.848	827	170,9
5	Vianí	Magdalena Centro	3.835	718	169,4
6	Guataquí	Alto Magdalena	2.313	456	168,2
7	Pulí	Magdalena Centro	2.871	510	167,9
8	Topaipí	Rionegro	4.244	750	167,3
9	Paratebueno	Medina	7.049	1.290	164,6
10	Nariño	Alto Magdalena	2.646	370	163,3
11	Tocancipá	Sabana centro	27.483	5.696	160,7
12	Bituima	Magdalena Centro	2.798	396	160,5
13	Guayabal de Síquima	Magdalena Centro	3.867	587	160,0
14	Pandi	Sumapaz	4.069	890	155,3
15	Tena	Tequendama	6.552	1.451	152,6
16	Cota	Sabana centro	25.534	4.068	150,8
17	Jerusalén	Alto Magdalena	2.596	400	150,4
18	El Peñón	Rionegro	4.345	709	149,0
19	La Calera	Guavio	21.993	4.273	147,8

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

• *Frontera con Venezuela – Norte de Santander*

Para el proceso de inscripción de cédulas, uno de los temas que más salió a relucir fue la posible inscripción de ciudadanos de origen venezolano para las elecciones de octubre próximo. Sobre esto, es necesario hacer una precisión, pues aunque la Ley 1070 autoriza a los extranjeros a votar en las elecciones de carácter local (Alcaldía, Concejo y JAL), estos deben cumplir una serie de requisitos para inscribirse, a saber, que deben haber residido en Colombia por lo menos los últimos cinco años y tener su cédula de extranjería en regla. En este sentido, los extranjeros que han hecho de Colombia su residencia en el último año no pueden acceder a su derecho al sufragio. Caso distinto es el fenómeno de ciudadanos colombianos retornados del país vecino, pues muchas personas nacidas en Colombia y que migraron hace años a Venezuela, o hijos de colombianos nacidos allí, tienen el pleno derecho de ser ciudadanos colombianos y por lo tanto es perfectamente normal que si retornaron a vivir a Colombia, se inscriban para votar en los puestos de votación del país.

Así pues, a un ciudadano colombiano con el completo uso de sus derechos políticos no se le debe negar el acceso a su sufragio. En ese sentido, podemos ver cómo en la frontera con Venezuela, en el paso por el departamento de Norte de Santander, se ha visto un incremento de la tasa de inscripciones en comparación con 2015, que desde las elecciones nacionales de 2018 ya se estaba percibiendo, y ahora vemos un continuo crecimiento.

Esta zona cubre desde el municipio de Tibú, en el bajo Catatumbo, hasta el municipio de Ragonvalia, todos sobre la línea fronteriza entre ambos países. De igual modo puede verse cómo se extiende esta zona hacia el interior del departamento hasta los municipios de El Zulia, Santiago, Gramalote y El Tarra. Esta afluencia de inscripciones en esta zona puede ser efecto del retorno de colombo-venezolanos. Por esta razón, es necesario que las autoridades presten especial atención, ya que si bien es obligación del Estado garantizar el derecho al sufragio de todos sus ciudadanos, muchos de estos pueden convertirse en población vulnerable, que puede atraída por personas interesadas en la comisión de delitos contra la participación democrática.

3. Riesgo por desproporción entre el censo electoral y el censo poblacional

La conformación de los listados de ciudadanos aptos para votar, también llamado censo o padrón electoral, es vital a la hora de garantizar la transparencia y legitimidad de cualquier democracia. Su correcta definición va de la mano con los demás elementos del sistema electoral, ya que de allí parte la correcta definición de circunscripciones y su tamaño, entre otros factores que resultan cruciales en la organización de las elecciones.

En este apartado se expondrá cómo se ha construido una variable de riesgo contrastando el censo electoral con el censo poblacional, con el fin de alertar a las autoridades

sobre posibles distorsiones en la conformación del censo electoral, que podrían reflejar movimientos actuales e históricos de trashumancia, provocando posibles alteraciones en los resultados a nivel municipal, afectando la competencia electoral y la transparencia de los comicios.

Para este año, la MOE ha calculado el indicador de riesgo mediante la comparación del censo electoral oficial establecido por la Registraduría para las últimas elecciones realizadas en el año 2018[5], con respecto a las proyecciones de población realizadas por el DANE para el mismo año[6].

Con estas fuentes se hizo una comparación entre ambos datos disgregados a partir del municipio como unidad de análisis. En este sentido, la sustracción realizada del censo electoral frente al censo poblacional arroja una diferencia que se contrasta con la proyección de población de la siguiente manera:

$$\textit{Proporción de censo electoral} = \frac{\textit{Censo poblacional} - \textit{Censo electoral}}{\textit{Censo poblacional}}$$

Esta operación parte del supuesto de que el censo poblacional debe ser mayor al censo electoral, ya que el primero incluye a personas que no se incorporan al segundo; es decir, cuenta también con los menores de edad, los miembros de la Fuerza Pública, y las personas con sus derechos suspendidos por alguna decisión judicial.

Con estos cálculos realizados, se obtiene el dato de referencia con base en el cual se calculan atipicidades en la proporción de censo electoral municipal. Así pues, a nivel nacional, para 2018 el censo electoral es menor al censo poblacional en un 29,3%.

A partir de este cálculo, se procedió a realizar la misma operación a nivel municipal, y posteriormente se comparó qué municipios presentan atipicidades con respecto al nivel nacional. El cálculo estadístico del riesgo por nivel de censo electoral se realiza despejando los municipios que están una, dos o tres desviaciones estándar alejados del nivel nacional, ya sea porque tienen demasiado censo electoral, o muy poco.

Esta comparación entre las unidades municipales arrojó un total de 341 municipios en riesgo, distribuidos en distintos niveles, como se puede apreciar en la Tabla 8.

[5] Se toma el dato oficial emitido por la RNEC para la votación de la consulta anticorrupción de agosto de 2018.
[6] La proyección de población del DANE es el dato oficial disponible más preciso que se puede tener para hacer esta medición. A pesar de contar con un censo realizado en el año 2018, sus datos a nivel municipal no han sido divulgados al momento de escribir este análisis. Así pues, para los presentes cálculos, el censo de 2005 sigue siendo la fuente oficial para poder hablar de la población que hoy se encuentra en cada municipio del país.

Tabla 8. *Número de municipios en riesgo por desproporción entre Censo Electoral y Censo Poblacional.*

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por alto nivel de censo electoral	9
Riesgo alto por alto nivel de censo electoral	133
Riesgo medio por alto nivel de censo electoral	108
Riesgo medio por bajo nivel de censo electoral	71
Riesgo alto por bajo nivel de censo electoral	19
Riesgo extremo por bajo nivel de censo electoral	1
Total de municipios en riesgo	**341**

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC y DANE.

3.1 Municipios con riesgo por bajo nivel de censo electoral

En este nivel de riesgo encontramos un total de 91 municipios distribuidos en distintas partes del territorio nacional. En su mayoría, se ubican en zonas alejadas de los centros políticos y económicos del país, con deficiente presencia estatal. Como ejemplo de esta situación se puede nombrar los municipios y corregimientos departamentales de la amazonia colombiana[7],el Pacífico (especialmente concentrados en los departamentos de Chocó y Nariño), la periferia antioqueña y el sur de Bolívar.

Estos territorios tienen en común que son lugares con dificultades en vías de acceso, pues en su mayoría son territorios que están conectados solo a través de medios fluviales o aéreos. Por ejemplo, la amazonia, donde se concentran los casos en riesgo alto y extremo por su bajo nivel de censo electoral, es una región donde sus habitantes son, principalmente, comunidades indígenas alejadas de los centros urbanos, tales como la Piaroa y Puinave en Cacahual, Pisamira en Pana Pana y en Papunaua, y Yauna y Kawiyari en La victoria (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2015). Esta situación no solo dificulta la llegada de bienes de consumo, también de servicios, incluidos los del Estado. Por esta razón, puede hallarse una explicación para que haya tanto censo poblacional y tan poco censo electoral en una posible falta de cedulación, o un subregistro en los datos oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[7]Vale recordar que la mayor parte del territorio de Guainía, Vaupés y Amazonas ni siquiera está organizada como municipios, sino como corregimientos departamentales. Centros poblados que se gobiernan a través de representantes de la Gobernación, sin alcalde ni concejo municipal.

Una situación similar se puede observar en las comunidades afrodescendientes e indígenas del Pacífico colombiano, en donde se ubican otros de los municipios con riesgo. Se trata de los casos de Medio Atrato y Alto Baudó en el Departamento del Chocó y Magüí Payán en Nariño, los municipios con la situación más crítica en la región.

3.2 Municipios con riesgo por alto nivel de censo electoral

A través de la medición se han encontrado 250 municipios que presentan un alto nivel de censo electoral; es decir, cuya diferencia entre el número de votantes y la proyección de población es muy corta, en relación con la diferencia nacional.

En un primer escenario, es pertinente contemplar posibles explicaciones para la situación de municipios en riesgo medio (resaltados en amarillo en el mapa al final de este capítulo). Al ver en detalle los territorios, puede notarse que la mayoría tiene una amplia vocación agrícola, y sus habitantes se dedican a la explotación económica de la tierra a través de cultivos a pequeña escala. Al contrastar esta situación con lo expuesto por el DANE en los análisis publicados del censo de 2018, la situación en estas zonas del país, en términos demográficos, no es la esperada y difiere mucho de lo proyectado en el censo de 2005. La pirámide poblacional de la proyección de población hecha en 2005, frente a lo que se obtiene en los resultados preliminares del censo de 2018, demuestra la existencia de un envejecimiento de la población más alto de lo esperado, y esta situación golpea de manera más amplia a las regiones rurales, ya que además de ser una población de una edad promedio más alta, las personas jóvenes están migrando hacia las grandes ciudades (Ramírez, 2019).

En este sentido, se exhorta a las entidades del Estado a divulgar los datos oficiales del censo realizado en 2018 y actualizar así las demás mediciones públicas que dependen de este dato. Con esta información, se tendría un nivel de confiablidad más alto sobre los cálculos de la presente variable.

En cuanto al resto de la medición, los municipios en riesgo alto y extremo se caracterizan porque las diferencias de censo electoral y censo poblacional son negativas, es decir que, de acuerdo con las cifras oficiales, cuentan con un mayor censo electoral que poblacional, o como se ha dicho coloquialmente, son municipios con "más votantes que habitantes". Este conjunto está conformado por 142 municipios sobre los cuales la MOE ha hecho especial énfasis desde el inicio del periodo electoral, ya que es allí donde puede existir el riesgo latente de una posible alteración del censo desde procesos anteriores, lo que comúnmente se denomina trashumancia histórica.

Este fenómeno, sin duda, debería ser un foco de especial atención en el control y regulación de las autoridades, ya que constituye un riesgo claro para los derechos políticos de las personas oriundas de estos lugares, y podría afectar directamente la toma de decisiones políticas a través de las elecciones.

En la tabla 9 podemos identificar, por departamento, todos aquellos municipios que están alertados en riesgo por el alto nivel de censo electoral, pues tienen la desproporción descrita de contar con más votantes que habitantes.

Tabla 9. *Municipios con más censo electoral que censo poblacional por departamento.*

Departamento		Municipio	Departamento		Municipio
Antioquia [27 municipios]	1	Alejandría	Cesar [6 municipios]	72	Becerril
	2	Armenia		73	Chiriguaná
	3	Buriticá		74	Curumaní
	4	Caracolí		75	La Jagua de Ibirico
	5	Carolina		76	Río de Oro
	6	Cisneros		77	San Diego
	7	Concepción	Cundinamarca [6 municipios]	78	Bituima
	8	El Santuario		79	Choachí
	9	Envigado		80	Guayabal de Síquima
	10	Frontino		81	Nariño
	11	Giraldo		82	Paime
	12	Granada		83	Ricaurte
	13	Guatapé	Guainía	84	Inírida
	14	Heliconia	La Guajira	85	La Jagua del Pilar
	15	Hispania	Magdalena [4 municipios]	86	Cerro San Antonio
	16	La Pintada		87	Concordia
	17	Maceo		88	Pedraza
	18	Montebello		89	Salamina
	19	Peñol	Meta [5 municipios]	90	Barranca de Upía
	20	Pueblorrico		91	Cabuyaro
	21	Sabaneta		92	Castilla la Nueva
	22	San Francisco		93	Guamal
	23	San Luis		94	Puerto Gaitán
	24	Santa Bárbara		95	Restrepo
	25	Támesis	Nariño [4 municipios]	96	Ancuyá
	26	Vegachí		97	Imués
	27	Vigía del Fuerte		98	Nariño
Arauca [2 municipios]	28	Cravo Norte		99	Tangua
	29	Puerto Rondón	Norte de Santander [10 municipios]	100	Cácota
Atlántico [7 municipios]	30	Campo de La Cruz		101	Convención
	31	Candelaria		102	Durania
	32	Juan de Acosta		103	El Tarra
	33	Piojó		104	Herrán
	34	Puerto Colombia		105	Los Patios
	35	Santo Tomás		106	Puerto Santander
	36	Suan		107	Ragonvalia
Bolívar [3 municipios]	37	Córdoba		108	San Cayetano
	38	El Guamo		109	Santiago

	39	San Cristóbal	Quindío [2 municipios]	110	Buenavista
Boyacá [23 municipios]	40	Almeida		111	Pijao
	41	Chitaraque	Santander [15 municipios]	112	Cepitá
	42	Chivor		113	Charta
	43	Corrales		114	El Playón
	44	Covarachía		115	Enciso
	45	Cuítiva		116	Galán
	46	Firavitoba		117	Guavatá
	47	Gachantivá		118	Güepsa
	48	Guacamayas		119	Jesús María
	49	La Capilla		120	Jordán
	50	La Uvita		121	Palmas del Socorro
	51	La Victoria		122	Puente Nacional
	52	Pajarito		123	Sabana de Torres
	53	Panqueba		124	Suratá
	54	San José de Pare		125	Valle de San José
	55	San Mateo		126	Villanueva
	56	Santa Sofía	Sucre [5 municipios]	127	Buenavista
	57	Sativanorte		128	Chalán
	58	Sativasur		129	Coloso
	59	Soatá		130	San Pedro
	60	Soracá		131	Tolú Viejo
	61	Tipacoque	Tolima [3 municipios]	132	Ambalema
	62	Tutazá		133	Piedras
Caldas [6 municipios]	63	Aranzazu		134	Prado
	64	La Merced	Valle del Cauca [6 municipios]	135	Andalucía
	65	Pácora		136	Bolívar
	66	Risaralda		137	El Dovio
	67	Victoria		138	La Cumbre
	68	Viterbo		139	Riofrío
Cauca	69	Caloto		140	Versalles
Chocó [2 municipios]	70	Bagadó	Vaupés	141	Taraira
	71	Carmen del Darién	Vichada	142	Puerto Carreño

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC y DANE.

De acuerdo con los datos, pueden identificarse dos grandes grupos de municipios: en primer lugar, los ubicados en la región andina, en segundo lugar, un grupo de municipios algo más dispersos que corresponden a lugares más periféricos y apartados de la dinámica centralista colombiana.

• *Municipios andinos en riesgo por alto nivel de censo electoral*

Los municipios andinos son la mayoría de los que se encuentran alertados por estos niveles de riesgo (65,5% del total de municipios con diferencias negativas de censo electoral frente a censo poblacional). En este caso, debe hacerse una distinción que llevará a tratar este conjunto de manera especial por dos excepciones; allí puede verse una alerta sobre los municipios de Sabaneta y Envigado, ambos ubicados en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, los cuales cuentan con un censo electoral de más de 70 mil y 240 mil ciudadanos respectivamente, lo que los sitúa en una categoría completamente diferente a los demás municipios de este conjunto.

Hecha esta salvedad, encontramos en este conjunto entidades municipales con un censo electoral en promedio de 6.500 ciudadanos, en los que usualmente se eligen alcaldes con máximo 2.500 votos, y su extensión territorial es reducida. Este escenario lleva a pensar en municipios donde normalmente se dan escenarios electorales bastante competitivos en la elección de alcalde y en la definición de posiciones en las listas de concejos; además, sus niveles de participación son altos en comparación de la media nacional.

Es necesario hacer especial énfasis en el desarrollo de la campaña y la jornada electoral en estos territorios con el fin de garantizar la transparencia de los comicios y el normal desarrollo de la jornada electoral. Así pues, de acuerdo con los resultados de 2015, de los 93 municipios en riesgo ubicados en la Región Andina, en 41 (el 44%) se presentaron elecciones en las que la diferencia del candidato ganador a la Alcaldía sobre el segundo es inferior al número de ciudadanos de más que tiene el censo electoral sobre el poblacional. La tabla 10 detalla estos casos.

Tabla 10. *Municipios con riesgo alto y extremo por alto nivel de censo electoral y una alta competencia electoral en 2015.*

	Departamento	Municipio	Población 2018 (proyección DANE)	Censo electoral 2018 (Consulta anticorrupción)	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2018	Diferencia porcentual censo vs censo	Diferencia ganador alcaldía vs segundo	Diferencia porcentual ganador alcaldía vs segundo
1	Valle del Cauca	El Dovio	8.236	9.850	-1.614	-19,6%	12	1%
2	Cundinamarca	Nariño	2.249	2.646	-397	-17,7%	8	1%
3	Valle del Cauca	Andalucía	17.738	19.546	-1.808	-10,2%	51	1%
4	Antioquia	San Luis	10.926	11.073	-147	-1,3%	18	1%
5	Valle del Cauca	Versalles	6.926	7.915	-989	-14,3%	20	1%
6	Boyacá	Sativasur	1.038	1.214	-176	-17,0%	7	1%
7	Antioquia	Hispania	4.885	5.388	-503	-10,3%	31	2%
8	Santander	Galán	2.139	2.502	-363	-17,0%	12	2%
9	Antioquia	Peñol	15.746	16.380	-634	-4,0%	105	3%
10	Antioquia	Montebello	5.825	6.186	-361	-6,2%	35	3%
11	Antioquia	Maceo	6.611	7.758	-1.147	-17,3%	60	4%
12	Santander	Jordán	1.089	1.203	-114	-10,5%	22	4%
13	Valle del Cauca	La Cumbre	11.672	13.171	-1.499	-12,8%	104	5%
14	Antioquia	Santa Bárbara	21.591	22.182	-591	-2,7%	249	5%
15	Antioquia	Giraldo	3.977	4.357	-380	-9,6%	75	5%
16	Antioquia	Frontino	15.703	16.955	-1.252	-8,0%	175	6%
17	Cundinamarca	Paime	4.255	4.845	-590	-13,9%	98	6%
18	Santander	Güepsa	3.730	4.186	-456	-12,2%	105	7%
19	Antioquia	Guatapé	5.097	6.907	-1.810	-35,5%	159	9%
20	Antioquia	Buriticá	6.495	7.332	-837	-12,9%	225	10%
21	Tolima	Prado	7.513	7.902	-389	-5,2%	193	10%
22	Nariño	Ancuyá	6.572	7.271	-699	-10,6%	303	11%
23	Boyacá	San José de Pare	5.025	5.386	-361	-7,2%	241	12%
24	Valle del Cauca	Riofrío	14.029	15.760	-1.731	-12,3%	378	12%
25	Boyacá	Soatá	6.713	7.457	-744	-11,1%	328	12%
26	Santander	Sabana de Torres	18.149	21.487	-3.338	-18,4%	566	14%
27	Cundinamarca	Bituima	2.480	2.798	-318	-12,8%	143	15%
28	Nariño	Imués	5.902	6.469	-567	-9,6%	414	15%
29	Boyacá	Panqueba	1.393	1.617	-224	-16,1%	138	21%
30	Santander	Jesús María	3.045	3.391	-346	-11,4%	276	21%
31	Boyacá	Sativanorte	2.215	2.452	-237	-10,7%	178	22%
32	Santander	Palmas del Socorro	2.196	2.453	-257	-11,7%	204	24%
33	Boyacá	Tipacoque	3.041	3.339	-298	-9,8%	295	25%
34	Boyacá	Covarachía	2.741	3.092	-351	-12,8%	326	27%
35	Antioquia	Cisneros	8.869	11.560	-2.691	-30,3%	741	28%
36	Caldas	Risaralda	9.254	10.580	-1.326	-14,3%	849	30%
37	Antioquia	Alejandría	3.361	4.561	-1.200	-35,7%	574	30%
38	Antioquia	San Francisco	5.021	6.201	-1.180	-23,5%	790	34%
39	Boyacá	Almeida	1.601	1.964	-363	-22,7%	292	35%
40	Santander	Guavatá	3.495	4.431	-936	-26,8%	805	39%
41	Antioquia	Sabaneta	53.914	70.728	-16.814	-31,2%	9.542	48%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC y DANE.

La reñida competencia electoral, en el marco de la posible existencia de una trashumancia histórica, debe ser una razón suficiente para que la autoridad electoral, en ejercicio de sus facultades, propenda por la revisión de la construcción del censo electoral en estos municipios. La experiencia ha demostrado que los resultados apretados y los indicios de irregularidades electorales pueden terminar en disturbios o asonadas que alteran el normal desarrollo de la jornada electoral. Como ejemplo de esta situación podemos nombrar el caso de Galán, en el departamento de Santander, tal y como la MOE lo alertó en su momento (Vargas, Robayo y Rubiano, 2016).

• *Municipios periféricos en riesgo por alto nivel de censo electoral*

Los 49 municipios de este segundo grupo de análisis se encuentran ubicados departamentos del Caribe, el norte del Chocó, territorios de la Orinoquía y la Amazonía. Son considerablemente más grandes que los municipios Andinos, pues hablamos de un promedio de censo electoral de 13.700 ciudadanos aptos para votar. Además, algunos de estos municipios son enclaves económicos importantes, no solo a nivel regional, sino también a nivel nacional, como ocurre con Puerto Gaitán (Meta) o Becerril (Cesar), ya que sus actividades extractivas son grandes aportantes a la economía nacional. Esta característica requiere prestar mucha más atención, ya que el flujo de recursos que circula por estos territorios puede ser atractivo para intereses capaces de alterar los resultados electorales.

Además de esta alerta, es importante mencionar que en el proceso electoral anterior en estos territorios se dio una mayor proporción de disturbios asociados al certamen electoral. De los 49 municipios, en 8 la MOE registró disturbios en el pasado certamen electoral de tipo local (Vargas, Robayo, y Rubiano, 2016) (El Heraldo, 2015).

Tabla 11. *Municipios del Caribe y la Orinoquía en riesgo por alto nivel de censo electoral, estrechos márgenes de victoria y disturbios asociados al certamen electoral en 2015.*

	Departamento	Municipio	Población 2018 (proyección DANE)	Censo electoral 2018 (Consulta anticorrupción)	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2018	Diferencia porcentual censo vs censo	Dif. Primero Vs Segundo Votos	%Dif. Primero Vs Segundo
1	Cesar	Becerril	13.261	16.272	-3.011	-22,7%	755	15%
2	Meta	Cabuyaro	4.108	5.040	-932	-22,7%	222	17%
3	Atlántico	Suán	8.470	10.313	-1.843	-21,8%	802	22%
4	Cesar	La Jagua de Ibirico	22.372	27.007	-4.635	-20,7%	1165	12%
5	Meta	Guamal	9.477	11.372	-1.895	-20,0%	420	17%
6	Magdalena	Salamina	6.758	7.769	-1.011	-15,0%	43	2%
7	Chocó	Carmen del Darién	5.548	6.285	-737	-13,3%	238	15%
8	Bolívar	El Guamo	7.769	8.041	-272	-3,5%	207	7%

Fuente: cálculos MOE con datos RNEC y DANE.

Esto demuestra que la combinación de factores como el estrecho margen de victoria y las sospechas de algún tipo de fraude electoral pueden terminar en la alteración de la jornada electoral o del desarrollo de los escrutinios, una grave afectación al certamen democrático.

4. Antecedentes de trashumancia: el riesgo a partir de los hallazgos de la autoridad electoral

A través de la construcción de los indicadores explicados previamente puede apreciarse la imagen actual de la realidad de la conformación y modificaciones que sufre el padrón electoral a nivel municipal. Sin embargo, de acuerdo con los análisis de mapa de riesgo electoral presentados por la MOE desde 2007, no puede dejarse de lado una mirada retrospectiva e histórica de lo evidenciado en procesos electorales anteriores. En este sentido, es pertinente construir un indicador que muestre cómo la trashumancia identificada en los comicios anteriores es indicativa de lugares donde ya se han presentado irregularidades y por lo tanto existe la probabilidad de que sucedan de nuevo.

Así pues, la MOE retoma una metodología planteada por la misma autoridad electoral hace ocho años (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011), en la que a partir de las resoluciones de anulación de inscripción de cédulas emitidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE) para la elección anterior, se hace un indicador que señala los municipios que han sufrido, en mayor medida, del fenómeno de la trashumancia.

Los antecedentes de trashumancia detectada por el CNE no solo son indicativos de dónde han sucedido movimientos de ciudadanos hacia puestos de votación de lugares donde no residen, sino que pueden reflejar la existencia de empresas criminales electorales con la capacidad financiera o coercitiva de movilizar grandes números de ciudadanos hacia puestos de votación determinados, con el fin de controlar el sentido de su voto el día de las elecciones, una situación que puede ocurrir durante los diez meses que, como

establece la Ley 1475, dura el periodo de inscripción de cédulas (Vargas, 2015).

La MOE, ha tomado las resoluciones de anulación de inscripción de cédulas emitidas por el CNE en el año 2015, con las cuales se anuló un total de 1.605.109 inscripciones de cédulas, bajo el sustento de que estas personas no guardaban ningún vínculo que acreditara su residencia electoral en el municipio donde se inscribieron para votar, algo comprobado a través de cruces con bases de datos oficiales[8]. Las anulaciones hechas en 2015 por el CNE partieron de una revisión de oficio del 90% del total de inscripciones, una medida sin precedentes, ya que como se puede apreciar en la tabla 12, las revisiones hechas en procesos anteriores rondaban el 30% de las inscripciones realizadas[9].

Tabla 12. *Proporción de inscripciones revisadas por el CNE y anulaciones realizadas.*

	2007	2011	2015
Cédulas Inscritas	3.662.934	3.909.594	4.212.520
Inscripciones revisadas por el CNE	961.415	1.078.594	2.803.114
Porcentaje de Inscripciones Revisado	26,20%	27,60%	90,30%
Inscripciones Anuladas	389.371	461.530	1.605.109
Porcentaje de Inscripciones anulado	10,60%	11,80%	38,10%

Fuente: cálculos MOE con datos RNEC y DANE.

[8] En junio 2015, un par de meses antes del final de la inscripción de cédulas, el Ministerio del Interior, a través del Decreto 1294 de dicho año, ordenó suministrarle a la Autoridad Electoral las bases de datos de seguridad social (Fosyga, hoy conocida como ADRES) y subsidios del Estado (SISBEN y ANSPE). Para 2019 este cruce de bases de datos, que el CNE hace con ayuda de la Registraduría, se realizó desde el inicio mismo del proceso de inscripción en octubre de 2018.

[9] Hasta 2011 el CNE actuaba predominantemente en reacción a las denuncias interpuestas. Gracias a las herramientas normativas y técnicas señaladas en la nota al pie anterior, en 2015 y 2019 el CNE ha podido revisar de oficio prácticamente la totalidad de la inscripción de cédulas.

La MOE ha observado el porcentaje de inscripción anulada a nivel municipal, y por medio del cálculo de medidas de tendencia y dispersión se han logrado identificar en tres niveles de riesgo los municipios que las mismas autoridades han reconocido como lugares donde ha tenido lugar el fenómeno de la trashumancia en el pasado. Teniendo en cuenta la gran magnitud de anulaciones efectuada en 2015[10], no se puede considerar en riesgo a todos los municipios donde el CNE haya concluido que hubo trashumancia. Por lo tanto, se clasifica a los municipios de la siguiente manera. En riesgo medio están todos aquellos municipios donde el porcentaje de inscripciones anuladas es superior a la media aritmética; en riesgo alto están los municipios que estén media desviación estándar sobre la media aritmética; y finalmente, en riesgo extremo están los casos cuyo porcentaje de anulación está por encima de la media en una desviación estándar.

De acuerdo con la metodología expuesta, se logró identificar que en promedio el CNE anuló en 2015 el 56,7% de las inscripciones realizadas por municipio. Así mismo, se determinó que los municipios en riesgo medio tienen más del 56,8% de anulaciones, los municipios con riesgo alto tienen más de 66,4% de anulación, y los municipios con riesgo extremo superan el 76,1% de anulaciones decretadas por el CNE.

En este sentido, para el actual proceso de elección de autoridades locales, la MOE ha identificado un total de 599 municipios en riesgo por antecedente de trashumancia, los cuales están distribuidos por nivel de riesgo según lo expuesto en la tabla 14.

Tabla 13. *Número de municipios por nivel de riesgo.*

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo medio por antecedente de trashumancia electoral	272
Riesgo alto por antecedente de trashumancia electoral	206
Riesgo extremo por antecedente de trashumancia electoral	121
Total de municipios en riesgo	**599**

Fuente: cálculos MOE con datos del CNE.

[10] Prácticamente en todos los municipios del país hubo hallazgos de aparente trashumancia. Así mismo hubo numerosos casos de ciudadanos que presentaron recursos pidiendo que se revocara la anulación de su inscripción, alegando que sí residían donde se inscribieron. Por la premura con la que se dio la anulación en 2015, estos recursos fueron resueltos incluso hasta noviembre de 2016. Considerando esto, y que seguramente no todos los ciudadanos afectados presentaron estos recursos, no se puede asegurar que la anulación de cédulas sea un indicador completamente seguro de trashumancia. Por ello se despejan los casos con mayor número de anulaciones.

Teniendo en cuenta el número de municipios que se han alertado en riesgo, es preciso identificar las zonas que pueden estar afectadas por esa variable. La tabla 14 muestra la distribución de los municipios de acuerdo con el departamento y el nivel de riesgo presentado.

Tabla 14. *Número de municipios en riesgo por antecedente de trashumancia por departamento y nivel de riesgo.*

	Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo
1	Vichada	3		1	4	100%
2	Cundinamarca	37	31	25	93	80,2%
3	Meta	8	8	6	22	75,9%
4	Boyacá	27	40	26	93	75,6%
5	Tolima	15	12	4	31	66,0%
6	Santander	25	21	11	57	65,5%
7	Casanare	8	2	2	12	63,2%
8	Atlántico	6	4	4	14	60,9%
9	Quindío	3	3	1	7	58,3%
10	Chocó	8	5	4	17	56,7%
11	Sucre	5	7	2	14	53,8%
12	La Guajira		3	5	8	53,3%
13	Cesar	8	5		13	52,0%
14	Caldas	5	4	5	14	51,9%
15	Caquetá	5	2	1	8	50,0%
16	Córdoba	7	6	1	14	46,7%
17	Magdalena	10	4		14	46,7%
18	Huila	8	6	3	17	45,9%
19	Bolívar	11	7	3	21	45,7%
20	Norte de Santander	9	6	3	18	45,0%
21	Valle del Cauca	13	3	2	18	42,9%
22	Nariño	14	8	4	26	40,6%
23	Risaralda	4	1		5	35,7%
24	Vaupés		1	1	2	33,3%
25	Antioquia	19	12	7	38	30,4%
26	Arauca		2		2	28,6%
27	Cauca	9	2		11	26,2%
28	Guaviare	1			1	25,0%
29	Putumayo	3			3	23,1%
30	Guainía	1			1	11,1%
31	Amazonas		1		1	9,1%
	Total nacional	**272**	**206**	**121**	**599**	**53,4%**

Fuente: cálculos MOE con datos del CNE.

De acuerdo con lo anterior, puede percibirse un panorama bastante preocupante, ya que solo el departamento de San Andrés y Providencia, junto con el Distrito Capital, no cuentan con algún nivel de riesgo. Al ver en detalle estas cifras, también pueden emitirse ciertas alertas sobre los casos de los departamentos de La Guajira, Boyacá y Cundinamarca, ya que proporcionalmente son los departamentos que tienen más municipios en riesgo extremo por esta variable dentro de su territorio. Por ejemplo, La Guajira tiene 5 de sus 15 municipios en riesgo extremo, lo que representa el 33% del departamento. Respecto a Boyacá y Cundinamarca, el 21% de sus municipios se encuentran en riesgo extremo.

Disgregando aún más los territorios que por esta variable deberían estar bajo la mirada de las autoridades, se destacan cuatro casos donde en 2015 se anularon más cédulas de las que se inscribieron durante todo el proceso; lo anterior evidencia la existencia de una trashumancia histórica.

Tabla 15. *Municipios con mayor cantidad de anulaciones que inscripciones en 2015.*

#	Departamento	Municipio	Cédulas inscritas 2015	Cédulas revisadas por el CNE 2015	Inscripciones anuladas por el CNE 2015	% de anulación de inscripción de cédulas 2015
1	Santander	San Miguel	234	1.044	638	273%
2	Antioquia	San Francisco	938	2.945	2.166	231%
3	Norte de Santander	San Cayetano	1.135	2.149	1.764	155%
4	Valle del Cauca	Calima	1.366	2.084	1.629	119%

Fuente: cálculos MOE con datos del CNE.

4.1 La inscripción de cédulas frente al antecedente de trashumancia

Es pertinente contrastar la anulación de cédulas en 2015 con el comportamiento de la inscripción de cédulas en 2019, para identificar casos en los que altas anulaciones hace cuatro años coincidan con inscripciones atípicamente altas en para el presente proceso electoral. En este sentido, se descubrió que existen 173 municipios en los cuales hay una correlación entre ambas variables. Esto sugiere que en dichos territorios la trashumancia electoral puede ser un fenómeno recurrente en las dinámicas políticas y de campaña electoral.

Se puede nombrar el caso de Puerto Colombia, en el departamento del Atlántico, que para 2015 tuvo una anulación de 5.551 inscripciones de cédulas, lo que lo ubica en riesgo extremo por antecedente de trashumancia, y para este proceso electoral tiene una tasa de inscripción de cédulas de 225,4 inscritos por cada mil habitantes, más de cinco veces por encima del promedio nacional, lo que también lo ubica en riesgo extremo por esa variable. No obstante, no es el único caso, en la tabla 16 se listan los municipios que tienen algún nivel de riesgo por antecedente de trashumancia y concuerdan con riesgo extremo por alta inscripción de cédulas.

Tabla 16. *Municipios en riesgo por antecedente de trashumancia en 2015 y en riesgo extremo por alta inscripción de cédulas en 2019.*

	Departamento	Municipio	Nivel de riesgo Antecedente de trashumancia 2015	Inscripciones anuladas por el CNE 2015	Nivel de riesgo Inscripción de cédulas 2019	Tasa de inscripción de cédulas 2019
1	Atlántico	Puerto Colombia	Riesgo Extremo	6.551	Riesgo Extremo	225,4
2	Meta	Cabuyaro	Riesgo Alto	1.196	Riesgo Extremo	172,0
3	Antioquia	Sabaneta	Riesgo Alto	6.605	Riesgo Extremo	170,6
4	Cundinamarca	Paime	Riesgo Extremo	1.357	Riesgo Extremo	159,6
5	Cesar	El Copey	Riesgo Medio	1.722	Riesgo Extremo	157,2
6	Meta	Restrepo	Riesgo Extremo	2.511	Riesgo Extremo	154,9
7	Meta	Barranca de Upía	Riesgo Extremo	785	Riesgo Extremo	154,0
8	Guainía	Inírida	Riesgo Medio	1.173	Riesgo Extremo	144,5
9	Cundinamarca	Villagómez	Riesgo Alto	254	Riesgo Extremo	141,4
10	Meta	El Dorado	Riesgo Extremo	603	Riesgo Extremo	140,3
11	Meta	Castilla la Nueva	Riesgo Extremo	2.819	Riesgo Extremo	139,0
12	Cesar	La Jagua de Ibirico	Riesgo Medio	3.543	Riesgo Extremo	136,8
13	Vaupés	Taraira	Riesgo Extremo	302	Riesgo Extremo	136,7
14	Cesar	Becerril	Riesgo Alto	2.407	Riesgo Extremo	134,7
15	Cundinamarca	Guataquí	Riesgo Extremo	291	Riesgo Extremo	129,1
16	Santander	Betulia	Riesgo Alto	1.180	Riesgo Extremo	124,9
17	Boyacá	Zetaquira	Riesgo Medio	352	Riesgo Extremo	122,1
18	Cundinamarca	Viani	Riesgo Extremo	629	Riesgo Extremo	120,1
19	Bolívar	Arroyohondo	Riesgo Medio	856	Riesgo Extremo	119,1
20	Cundinamarca	El Colegio	Riesgo Alto	2.402	Riesgo Extremo	116,6
21	Meta	Guamal	Riesgo Alto	1.901	Riesgo Extremo	115,6
22	Cundinamarca	Topaipí	Riesgo Extremo	787	Riesgo Extremo	112,7
23	Cundinamarca	Jerusalén	Riesgo Extremo	329	Riesgo Extremo	112,4
24	Santander	Guavatá	Riesgo Extremo	643	Riesgo Extremo	112,3
25	Cundinamarca	Nariño	Riesgo Extremo	354	Riesgo Extremo	112,1
26	Cundinamarca	Guayabal de Siquima	Riesgo Alto	494	Riesgo Extremo	109,3
27	Santander	Confines	Riesgo Alto	403	Riesgo Extremo	109,0
28	Meta	San Carlos de Guaroa	Riesgo Alto	1.918	Riesgo Extremo	108,1
29	Boyacá	Covarachía	Riesgo Medio	236	Riesgo Extremo	107,0
30	Cundinamarca	Bituima	Riesgo Extremo	481	Riesgo Extremo	102,5
31	Cundinamarca	Paratebueno	Riesgo Alto	1.211	Riesgo Extremo	102,1
32	Cundinamarca	Tibirita	Riesgo Extremo	375	Riesgo Extremo	102,0
33	Chocó	Juradó	Riesgo Alto	287	Riesgo Extremo	101,6

Fuente: cálculos MOE con datos del CNE.

4.2 Trashumancia histórica desde 2018

De acuerdo con el CNE, legalmente la trashumancia solo sucede por movimientos del ciudadano entre distintas unidades municipales. Técnicamente, no existe la posibilidad de hacer trashumancia moviéndose de puesto de votación entre distintas comunas o localidades dentro de un mismo municipio (o del Distrito Capital), ni en los movimientos intra-departamentales en una elección nacional, en la que la menor circunscripción son los departamentos para la Cámara de Representantes. En este sentido, no se hace una revisión de trashumancia para los procesos de inscripción de cédulas en las elecciones nacionales.

No obstante, la apertura de un periodo de inscripción de cédulas igual de extenso para las elecciones de autoridades nacionales abre las mismas brechas de seguridad, que pueden ser aprovechadas por los corruptos para mover ciudadanos de un municipio a

otro, pasando desapercibidos gracias a las limitaciones de las normas vigentes, que solo llaman la atención de las autoridades en elecciones locales. Así las cosas, a través de la comparación de la tasa de inscripción de cedulas para elecciones nacionales de 2018, frente a lo ocurrido en el actual periodo, pueden identificarse casos llamativos para las autoridades electorales y para la Fiscalía General de la Nación, pues sugieren posible trashumancia hecha en 2018 para aprovecharla en la votación de 2019.

Así, se han detectado seis casos particulares en los que se tuvo una inscripción atípicamente alta de cédulas en 2018, mientras que para 2019 sus inscripciones han sido considerablemente más bajas. En la tabla 17 se pueden apreciar estos casos, en los que la diferencia planteada desde al año pasado podría suponer un aprovechamiento de este mecanismo para buscar un favorecimiento en la elección de octubre 27.

Tabla 17. *Municipios con tasas de inscripción atípicamente altas en 2018 y bajas en 2019.*

	Departamento	Municipio	Inscripción 2018	Tasa de inscripción de cédulas 2018	Inscripción 2019	Tasa de inscripción de cédulas 2019	Diferencia Tasa Locales VS 2018	Diferencia Inscritos Locales VS 2018
1	Nariño	Nariño	1.702	335,4	224	43,5	-291,9	-1.478
2	Cundinamarca	Cajicá	9.381	155,4	6.706	109,0	-46,4	-2.675
3	Boyacá	La Victoria	258	154,2	167	99,8	-54,4	-91
4	Antioquia	La Estrella	9.868	151,1	5.987	90,3	-60,8	-3.881
5	Chocó	Río Quito	1.318	141,8	868	92,4	-49,4	-450
6	Bolívar	Mompós	5.504	122,0	4.118	90,7	-31,3	-1.386

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

5. Conclusiones y recomendaciones

Los análisis de la MOE indican que es necesario hacer un seguimiento de largo plazo a los indicadores de riesgo de trashumancia, que considere tanto las elecciones locales anteriores como los indicios provenientes de la reciente elección de autoridades nacionales.

En este sentido, es importante disgregar los aspectos más relevantes de los análisis presentados a lo largo del presente capítulo, para así focalizar de manera oportuna la atención de las autoridades electorales. En primer lugar, el proceso de inscripción de cédulas está sujeto a vulnerabilidades y el control estatal sobre el fenómeno, a imprecisiones, dada la complejidad del concepto de residencia electoral. Por lo tanto, se recomienda aclarar y actualizar el Código Electoral colombiano con una definición más precisa.

Así mismo, la MOE invita al legislador y a las autoridades a reflexionar sobre la duración del periodo de inscripción de cédulas. La Ley 1475 de 2011 estipula que comience un año antes de la elección, lo que causa riesgo de actos de trashumancia con antelación, cuando las autoridades están menos

atentas al proceso electoral. Por otro lado, el proceso acaba apenas a dos meses de las elecciones, lo que deja poco tiempo para la revisión del CNE y la organización logística de la Registraduría. Además, durante un mes coincide el final de la inscripción de cédulas con el inicio de la campaña electoral (tres meses antes de las elecciones), lo que puede exacerbar el interés de hacer trashumancia. Se recomienda revisar estas fechas. Posiblemente, con buena divulgación y pedagogía, se puede iniciar la inscripción de cédulas medio año antes de las elecciones y acabarla tres meses antes de las mismas.

En cuanto a la trashumancia histórica, la medición hecha muestra que la desproporción entre el censo electoral y el censo poblacional sigue aumentando y cada vez hay más municipios en riesgo, con la salvedad de que esto puede tener que ver con los desajustes del censo DANE de 2005. Aun así, estos cálculos pueden ser indicio de municipios pequeños, que pueden pasar desapercibidos por otras variables presentadas en este libro pero que pueden estar sufriendo una trashumancia que viene de periodos anteriores.

Esta información resulta valiosa para las autoridades, pues se mostró que llega a haber correlaciones entre las atipicidades en el censo electoral y la inscripción de cédulas, estrechos márgenes de victoria y antecedentes de disturbios durante el certamen electoral. Así, los datos aportados en este estudio también son útiles para la prevención de alteraciones al orden público en el marco de las elecciones. Frente al antecedente de trashumancia electoral, es importante destacar la labor adelantada por parte del CNE, que en el último cuatrienio goza de las herramientas técnicas y normativas para revisar de oficio la totalidad de la inscripción de cédulas, en busca de casos de trashumancia. No obstante, hace falta que el CNE utilice un conjunto más amplio de datos para verificar la residencia de los ciudadanos, para impedir que se anule de manera injusta inscripciones que cumplan con los requisitos legales, pues se llega incluso a poner en riesgo el derecho fundamental a la participación política.

Finalmente, la MOE invita a autoridades, partidos políticos y sociedad civil a pensar mejor la conceptualización de todo el fenómeno de la trashumancia. Así como no es clara la definición de la residencia electoral, tampoco es del todo preciso el concepto de trashumancia que buscan contrarrestar el CNE y la Fiscalía. En un sentido práctico, la trashumancia implica movilizar ciudadanos mediante dádivas o presiones, hacia puestos de votación en los que ulteriormente se pueda controlar el sentido de su voto. Es un paso dentro de una cadena de prácticas irregulares orientadas a cometer fraude electoral. Este hecho no es del todo cubierto por el delito de fraude en inscripción de cédulas. En cambio, puede haber dinámicas demográficas y económicas que impliquen movimientos de personas entre municipios, incluso entre departamentos en zonas fronterizas, que distraen la atención porque formalmente pueden dar la apariencia de trashumancia. La MOE invita a considerar estas reflexiones de cara a las reformas normativas y los preparativos institucionales que nos permitan seguir teniendo unas elecciones cada vez más transparentes.

Bibliografía

El Universal. (3 de octubre de 2015). Hay una trashumancia histórica enquistada en los municipios. Recuperado de https://www.eluniversal.com.co/elecciones/2015/noticias/hay-una-trashumancia-historica-enquistada-en-los-municipios-162.

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. (25 de Julio de 2015). El Trabajo de la ACNUR con los Pueblos Indigenas. Recupeardo de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/Mapa_pueblos_indigenas_Colombia

Congreso de la República. (2000). Código Penal Colombiano. Bogotá: Leyer.

Cox, G., y Thies, M. (2000). How much money matter? "Buying" votes in Japan, 1967-1990. Comparative Political Studies, 37-57.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2019). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá: DANE.

Duque Daza, J. (2019). Democracia electoral fraudulenta. La trashumancia electoral como estrategia para ganar elecciones locales en Colombia. Estudios Políticos, 61-86.

El Heraldo. (28 de octubre de 2015). Intento de asonada en Salamina por resultado electoral. Recuperado de https://www.elheraldo.co/judicial/intento-de-asonada-en-salamina-por-resultado-electoral-225088

Secretaría del Senado. Ley 1070 de 2006. Recuperado de http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1673298

Base datos Senado. Ley 136 de 1994. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

Ramírez, S. (Agosto de 2019). Las manos del campo se están envejeciendo. Semana Rural, págs. 18-19.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). Comunicados de Prensa. Obtenido de Registraduría Nacional del Estado Civil. Recupeardo de https://www.registraduria.gov.co/14-departamentos-y-143-municipios.html

Vargas Betancourt, C. (2015). Riesgo por antecedente de trashumancia electoral: elecciones locales 2015. En G. t. electoral, Mapas y Factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015 (págs. 264-272). Bogotá: MOE.

Vargas Betancourt, C. (2018). La falta de acceso a puestos de votación como riesgo para la participación democrática. En G. t. electoral, Mapas y Factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2018 (págs. 232-251). Bogotá: MOE.

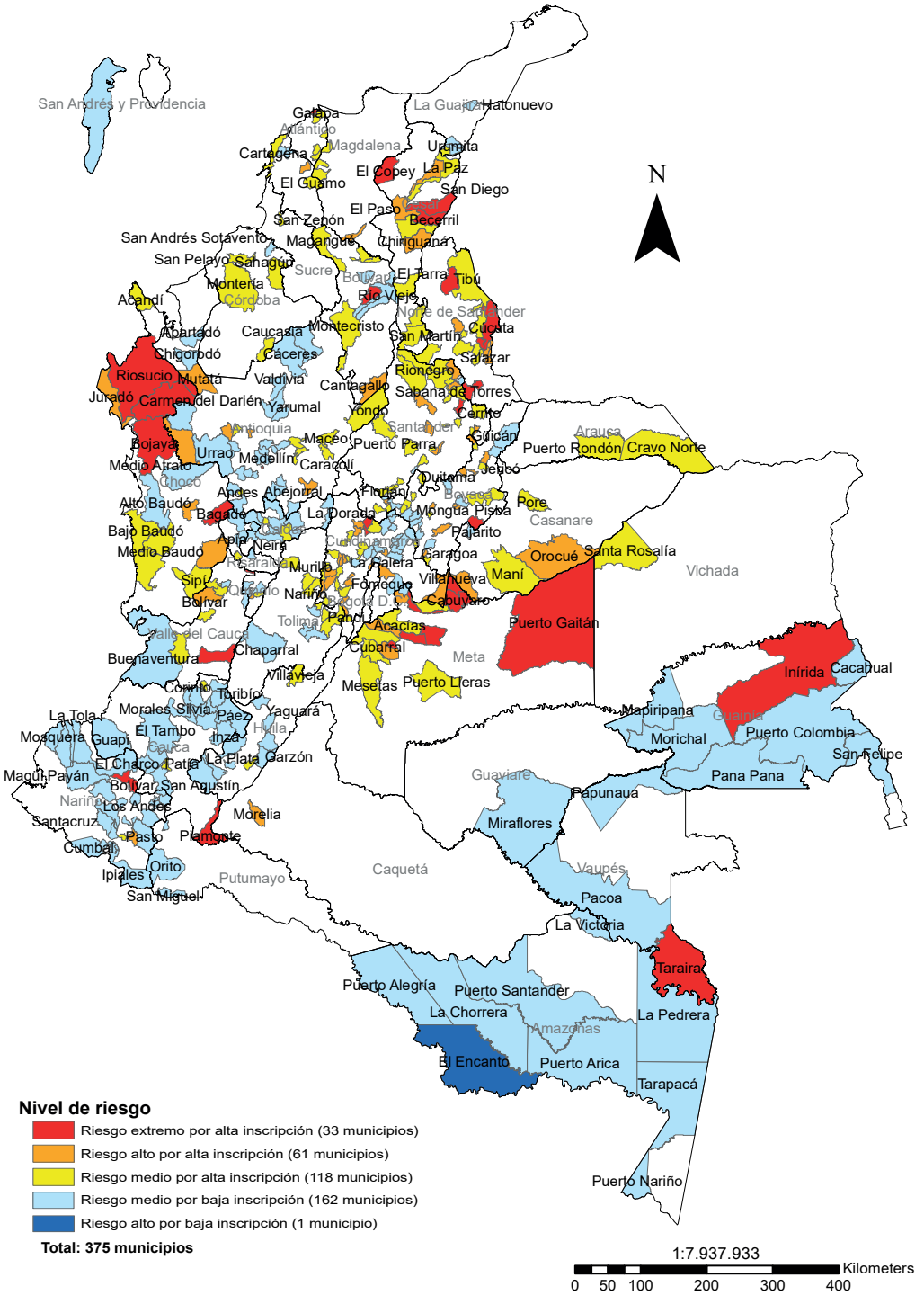
Vargas, C., Robayo, G., y Rubiano, D. (2016). Informe de disturbios asociados al certamen electoral. En MOE, Lecciones de una Democracia local en construcción (págs. 151-161). Bogotá: MOE.

Villar Jiménez, S. (2006). Censos Electorales, Inscripcción de Cédulas y Listas de Sufragantes. En S. Villar Jiménez, Código Electoral Colombiano Normas Constitucionales, Legales, Complementarias y Jurisprudencia (págs. 30-32). Bogotá: Ediciones Juridicas Radar.

Yardimci-Geyikci, S. (2013). Party institutionalization and democratic consolodation: Turkey and southern Europe in comparative perspective. Party Politics, 527-538.

Misión de Observación Electoral

Mapa # 39.
Riesgo por atipicidad en inscripción de cédulas 2019



Inscripción de cédulas

Riesgo alto por baja inscripción

Amazonas (1)
- El Encanto

Total (1)

Riesgo medio por baja inscripción

Amazonas (8)
- La Chorrera
- La Pedrera
- La Victoria
- Puerto Alegría
- Puerto Arica
- Puerto Nariño
- Puerto Santander
- Tarapacá

Antioquia (23)
- Abejorral
- Amagá
- Andes
- Angostura
- Apartadó
- Barbosa
- Bello
- Cáceres
- Caicedo
- Caucasia
- Chigorodó
- Ciudad Bolívar
- Concordia
- Girardota
- La Unión
- Medellín
- Murindó
- Nariño
- San Pedro
- Titiribí
- Urrao
- Valdivia
- Yarumal

Archipiélago de San Andrés (1)
- San Andrés

Bolívar (6)
- Altos del Rosario
- Arenal
- Regidor
- Río Viejo
- Santa Rosa
- Villanueva

Boyacá (12)
- Chiquinquirá
- Duitama
- El Cocuy
- Garagoa
- Güicán
- Nuevo Colón
- Ráquira
- Samacá
- Sogamoso
- Tununguá
- Úmbita
- Ventaquemada

Caldas (10)
- Aguadas
- Anserma
- Aranzazu
- La Dorada
- Manzanares
- Neira
- Pensilvania
- Riosucio
- Salamina
- Supía

Casanare (1)
- Recetor

Cauca (16)
- Balboa
- Bolívar
- Buenos Aires
- Caldono
- Corinto
- El Tambo
- Guapi
- Inzá
- Jambaló
- Morales
- Páez
- Patía
- Piendamó
- Santander de Quilichao
- Silvia
- Toribío

Chocó (2)
- Alto Baudó
- Medio Atrato

Córdoba (1)
- San Andrés Sotavento

Cundinamarca (15)
- Carmen de Carupa
- Chía
- Chocontá
- Facatativá
- Fómeque
- Guatavita
- Sesquilé
- Simijaca
- Subachoque
- Suesca
- Susa
- Tabio
- Ubaté
- Villapinzón
- Zipaquirá

Guainía (6)
- Cacahual
- Mapiripana
- Morichal
- Pana Pana
- Puerto Colombia
- San Felipe

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (8)
- Garzón
- Gigante
- Isnos
- La Plata
- Oporapa
- San Agustín
- Santa María
- Yaguará

La Guajira (3)
- Hatonuevo
- Urumita
- Villanueva

Meta (1)
- San Juanito

Nariño (26)
- Albán
- Belén
- Buesaco
- Cumbal
- El Charco
- Guachucal
- Gualmatán
- Ipiales
- La Cruz
- La Tola
- Los Andes
- Magüi Payán
- Mosquera
- Nariño
- Olaya Herrera
- Pasto
- Providencia
- Pupiales
- Samaniego
- San Bernardo
- San Pablo
- San Pedro de Cartago
- Sandoná
- Santacruz
- Taminango
- Túquerres

Putumayo (3)
- Orito
- San Miguel
- Sibundoy

Quindío (3)
- Calarcá
- La Tebaida
- Montenegro

Risaralda (5)
- Apía
- Belén de Umbría
- Marsella
- Mistrató
- Quinchía

Santander (2)
- San Benito
- Vetas

Tolima (4)
- Chaparral
- Espinal
- Purificación
- Saldaña

Valle del Cauca (3)
- Buenaventura
- Caicedonia
- La Unión

Vaupés (2)
- Pacoa
- Papunaua

Total (162)

Riesgo medio por alta inscripción

Antioquia (8)
- Alejandría
- Caracolí
- Giraldo
- Guatapé
- Hispania
- Maceo
- Santo Domingo
- Yondó

Arauca (2)
- Cravo Norte
- Puerto Rondón

Atlántico (5)
- Barranquilla
- Campo de La Cruz
- Candelaria
- Galapa
- Palmar de Varela

Bolívar (6)
- Cartagena
- El Guamo
- Hatillo de Loba
- Magangué
- Margarita
- Montecristo

Boyacá (12)
- Caldas
- Chitaraque
- Chivor
- Gachantivá
- Jericó
- Maripí
- Mongua
- Pisba
- Soracá
- Sutamarchán
- Tinjacá
- Tipacoque

Caldas (2)
- La Merced
- Marulanda

Casanare (2)
- Maní
- Pore

Cauca (2)
- Guachené
- Sucre

Cesar (5)
- Chiriguaná
- La Gloria
- La Paz
- Río de Oro
- San Martín

Chocó (4)
- Acandí
- Bajo Baudó
- Medio Baudó
- Sipí

Córdoba (4)
- Montería
- Sahagún
- San José de Uré
- San Pelayo

Cundinamarca (14)
- Albán
- Apulo
- Beltrán
- Chaguaní
- La Peña
- Quebradanegra
- Quipile
- Ricaurte
- San Cayetano
- San Francisco
- Supatá
- Tibirita
- Venecia
- Viotá

Huila (2)
- Altamira
- Villavieja

La Guajira (1)
- La Jagua del Pilar

Magdalena (3)
- Cerro San Antonio
- Pedraza
- Salamina

Meta (6)
- Acacías
- Cubarral
- Cumaral
- Lejanías
- Mesetas
- Puerto Lleras

Nariño (1)
- Imués

Norte de Santander (7)
- Bochalema
- Durania
- El Zulia
- La Esperanza
- Lourdes
- Salazar
- Tibú

Quindío (1)
- Córdoba

Risaralda (1)
- Balboa

Santander (17)
- Cepitá
- Cerrito
- El Playón
- Florián
- Floridablanca
- Guadalupe
- Guavatá
- Jesús María
- Jordán
- Matanza
- Palmas del Socoro
- Puerto Parra
- Rionegro
- Sabana de Torres
- San José de Miranda
- Santa Helena del Opón
- Tona

Sucre (1)
- Colosó

Tolima (7)
- Alvarado
- Carmen de Apicalá
- Cunday
- Flandes
- Icononzo
- Murillo
- Piedras

Valle del Cauca (4)
- Dagua
- El Dovio
- Riofrío
- Roldanillo

Vichada (1)
- Santa Rosalía

Total (118)

Riesgo alto por alta inscripción

Antioquia (5)
- Abriaquí
- Mutatá
- Olaya
- San Francisco
- Vigía del Fuerte

Bolívar (2)
- Arroyohondo
- Cantagallo

Boyacá (10)
- Almeida
- Briceño
- Covarachía
- Cuítiva
- Iza
- La Uvita
- Oicatá
- Sativasur
- Tutazá
- Zetaquira

Caquetá (1)
- Morelia

Casanare (2)
- Orocué
- Villanueva

Cesar (3)
- Curumaní
- El Paso
- San Diego

Chocó (3)
- Atrato
- Juradó
- San José del Palmar

Cundinamarca (17)
- Bituima
- Cota
- El Colegio
- El Peñón
- Guataquí
- Guayabal de Siquima
- Jerusalén
- La Calera
- Nariño
- Pandi
- Paratebueno
- Pulí
- Tena
- Tibacuy
- Tocancipá
- Topaipí
- Viani

Magdalena (1)
- San Zenón

Meta (3)
- El Calvario
- El Castillo
- Guamal

Nariño (1)
- Tangua

Norte de Santander (4)
- Bucarasica
- Los Patios
- Ragonvalia
- Villa del Rosario

Quindío (1)
- Buenavista

Santander (7)
- Betulia
- Charta
- Confines
- Enciso
- Galán
- Páramo
- Suratá

Valle del Cauca (1)
- Bolívar

Total (61)

Riesgo extremo por alta inscripción

Antioquia (1)
- Sabaneta

Atlántico (1)
- Puerto Colombia

Bolívar (1)
- Norosí

Boyacá (1)
- Pajarito

Cauca (1)
- Piamonte

Cesar (3)
- Becerril
- El Copey
- La Jagua de Ibirico

Chocó (4)
- Bagadó
- Bojayá
- Carmen del Darién
- Riosucio

Cundinamarca (2)
- Paime
- Villagómez

Guainía (1)
- Inírida

Meta (7)
- Barranca de Upía
- Cabuyaro
- Castilla la Nueva
- El Dorado
- Puerto Gaitán
- Restrepo
- San Carlos de Guaroa

Nariño (1)
- El Rosario

Norte de Santander (6)
- Cácota
- Cúcuta
- El Tarra
- Puerto Santander
- San Cayetano
- Silos

Santander (1)
- Santa Bárbara

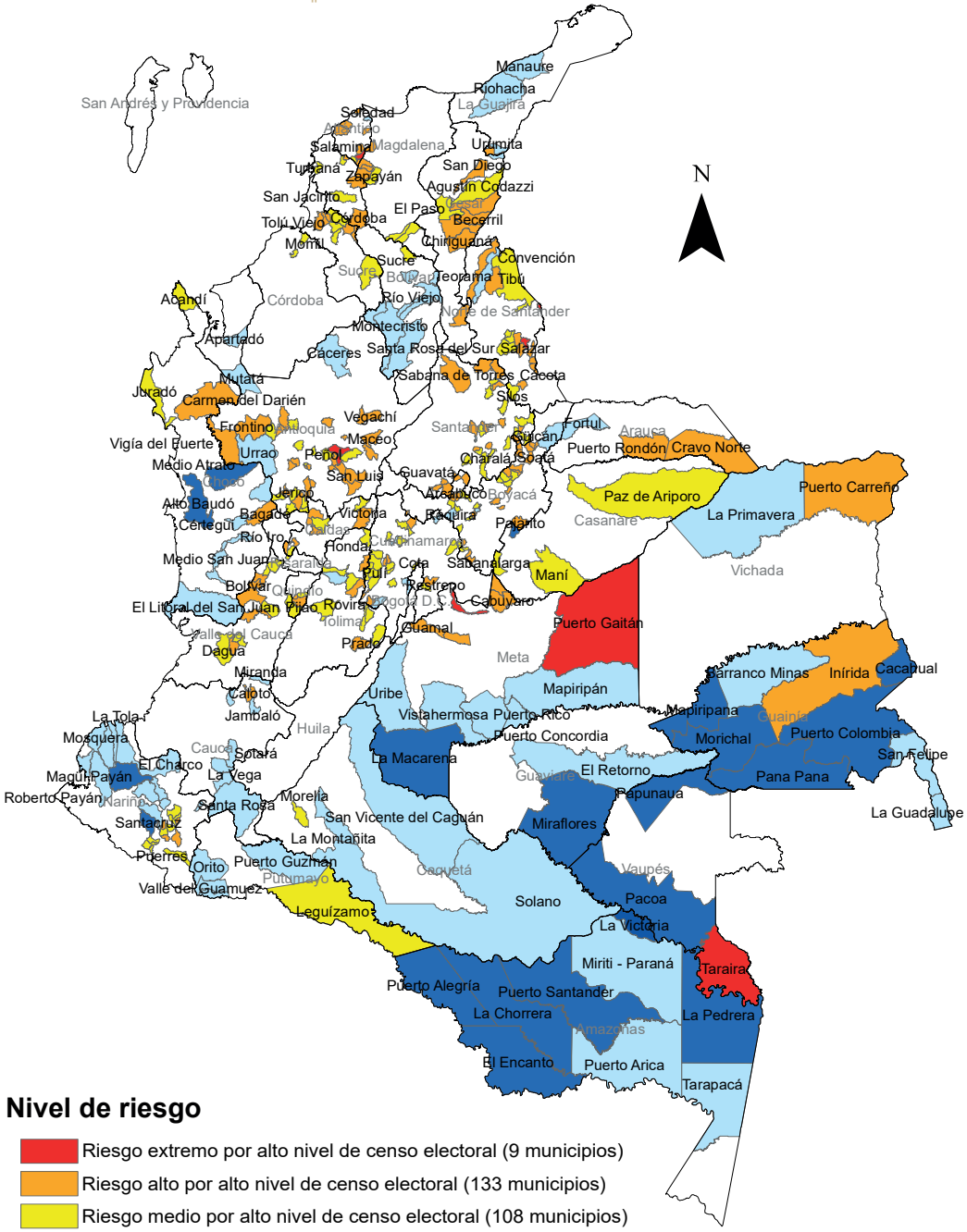
Valle del Cauca (2)
- Palmira
- Ulloa

Vaupés (1)
- Taraira

Total (33)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 40.
Riesgo por desproporción de censo electoral frente a censo poblacional 2018



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de censo electoral (9 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de censo electoral (133 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de censo electoral (108 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de censo electoral (71 municipios)
- Riesgo alto por bajo nivel de censo electoral (19 municipios)
- Riesgo extremo por bajo nivel de censo electoral (1 municipio)

Total: 341 municipios

Censo V.S Censo

Riesgo extremo por bajo nivel de censo electoral

Amazonas (1)
- La Victoria

Total (1)

Riesgo alto por bajo nivel de censo electoral

Amazonas (5)
- El Encanto
- La Chorrera
- La Pedrera
- Puerto Alegría
- Puerto Santander

Casanare (1)
- Recetor

Chocó (2)
- Alto Baudó
- Medio Atrato

Guainía (5)
- Cacahual
- Mapiripana
- Morichal
- Pana Pana
- Puerto Colombia

Guaviare (1)
- Miraflores

Meta (1)
- La Macarena

Nariño (2)
- Magüi Payán
- Santacruz

Vaupés (2)
- Pacoa
- Papunaua

Total (19)

Riesgo medio por bajo nivel de censo electoral

Amazonas (3)
- Miriti - Paraná
- Puerto Arica
- Tarapacá

Antioquia (4)
- Apartadó
- Cáceres
- Mutatá
- Urrao

Arauca (1)
- Fortul

Atlántico (1)
- Soledad

Bolívar (7)
- Altos del Rosario
- Arenal
- Montecristo
- Regidor
- Río Viejo
- San Jacinto del Cauca
- Santa Rosa del Sur

Boyacá (3)
- Chivatá
- Güicán
- Ráquira

Caquetá (3)
- La Montañita
- San Vicente del Caguán
- Solano

Cauca (7)
- Buenos Aires
- Jambaló
- La Vega
- Miranda
- San Sebastián
- Santa Rosa
- Sotará

Cesar (1)
- Manaure

Chocó (5)
- Cértegui
- El Carmen de Atrato
- El Litoral del San Juan
- Medio San Juan
- Río Iro

Cundinamarca (4)
- Nilo
- Nimaima
- Soacha
- Susa

Guainía (3)
- Barranco Minas
- La Guadalupe
- San Felipe

Guaviare (1)
- El Retorno

La Guajira (3)
- Manaure
- Riohacha
- Urumita

Meta (5)
- Mapiripán
- Puerto Concordia
- Puerto Rico
- Uribe
- Vistahermosa

Nariño (12)
- Albán
- Cumbitara
- El Charco
- Francisco Pizarro
- La Tola
- Los Andes
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Providencia
- Roberto Payán
- Samaniego
- San Bernardo

Norte de Santander (1)
- Teorama

Putumayo (4)
- Orito
- Puerto Guzmán
- San Miguel
- Valle del Guamuez

Santander (1)
- Palmar

Tolima (1)
- Anzoátegui

Vichada (1)
- La Primavera

Total (71)

Riesgo medio por alto nivel de censo electoral

Antioquia (12)
- Abriaquí
- Betania
- Caramanta
- Copacabana
- Itagüí
- Jardín
- Jericó
- Liborina
- San Jerónimo
- San Rafael
- San Vicente
- Valparaíso

Atlántico (1)
- Santa Lucía

Bolívar (4)
- Margarita
- San Jacinto
- Soplaviento
- Turbaná

Boyacá (12)
- Árcabuco
- Belén
- Betéitiva
- Boyacá
- Cerinza
- Guateque
- Oicatá
- Paz de Río
- Sáchica
- Sutamarchán
- Sutatenza
- Turmequé

Caldas (3)
- Belalcázar
- Norcasia
- Salamina

Caquetá (1)
- Morelia

Casanare (3)
- Maní
- Paz de Ariporo
- Sabanalarga

Cesar (2)
- Agustín Codazzi
- El Paso

Chocó (2)
- Acandí
- Juradó

Córdoba (2)
- Cotorra
- Momil

Cundinamarca (16)
- Anolaima
- Beltrán
- Cachipay
- Chaguaní
- Cota
- El Colegio
- Jerusalén
- Machetá
- Pulí
- San Juan de Río Seco
- Tibirita
- Topaipí
- Ubaque
- Útica
- Vergara
- Villagómez

Magdalena (3)
- San Sebastián de Buenavista
- San Zenón
- Zapayán

Nariño (8)
- Aldana
- Consacá
- El Tambo
- Guachucal
- Guaitarilla
- La Florida
- Puerres
- Sapuyes

Norte de Santander (5)
- Gramalote
- Lourdes
- Salazar
- Silos
- Tibú

Putumayo (1)
- Leguízamo

Quindío (2)
- Córdoba
- Génova

Risaralda (1)
- La Virginia

Santander (12)
- Barichara
- Bucaramanga
- Charalá
- Concepción
- Confines
- Guadalupe
- Macaravita
- Matanza
- San Joaquín
- San José de Miranda
- San Miguel
- Santa Bárbara

Sucre (4)
- Los Palmitos
- Ovejas
- San Juan de Betulia
- Sucre

Tolima (7)
- Alvarado
- Carmen de Apicalá
- Honda
- Rovira
- Santa Isabel
- Suárez
- Villarrica

Valle del Cauca (7)
- Ansermanuevo
- Argelia
- Bugalagrande
- Caicedonia
- Dagua
- Restrepo
- Vijes

Total (108)

Riesgo alto por alto nivel de censo electoral

Antioquia (24)
- Armenia
- Buriticá
- Caracolí
- Carolina
- Cisneros
- El Santuario
- Envigado
- Frontino
- Giraldo
- Granada
- Heliconia
- Hispania
- La Pintada
- Maceo
- Montebello
- Peñol
- Pueblorrico
- Sabaneta
- San Francisco
- San Luis
- Santa Bárbara
- Támesis
- Vegachí
- Vigía del Fuerte

Arauca (2)
- Cravo Norte
- Puerto Rondón

Atlántico (6)
- Candelaria
- Juan de Acosta
- Piojó
- Puerto Colombia
- Santo Tomás
- Suan

Bolívar (3)
- Córdoba
- El Guamo
- San Cristóbal

Boyacá (23)
- Almeida
- Chitaraque
- Chivor
- Corrales
- Covarachía
- Cuítiva
- Firavitoba
- Gachantivá
- Guacamayas
- La Capilla
- La Uvita
- La Victoria
- Pajarito
- Panqueba
- San José de Pare
- San Mateo
- Santa Sofía
- Sativanorte
- Sativasur
- Soatá
- Soracá
- Tipacoque
- Tutazá

Caldas (6)
- Aranzazu
- La Merced
- Pácora
- Risaralda
- Victoria
- Viterbo

Cauca (1)
- Caloto

Cesar (6)
- Becerril
- Chiriguaná
- Curumaní
- La Jagua de Ibirico
- Río de Oro
- San Diego

Chocó (2)
- Bagadó
- Carmen del Darién

Cundinamarca (6)
- Bituima
- Choachí
- Guayabal de Siquima
- Nariño
- Paime
- Ricaurte

Guainía (1)
- Inírida

La Guajira (1)
- La Jagua del Pilar

Magdalena (4)
- Cerro San Antonio
- Concordia
- Pedraza
- Salamina

Meta (4)
- Barranca de Upía
- Cabuyaro
- Castilla la Nueva
- Guamal

Nariño (4)
- Ancuyá
- Imués
- Nariño
- Tangua

Norte de Santander (8)
- Cácota
- Convención
- Durania
- El Tarra
- Herrán
- Los Patios
- Ragonvalia
- Santiago

Quindío (2)
- Buenavista
- Pijao

Santander (15)
- Cepitá
- Charta
- El Playón
- Enciso
- Galán
- Guavatá
- Güepsa
- Jesús María
- Jordán
- Palmas del Socorro
- Puente Nacional
- Sabana de Torres
- Suratá
- Valle de San José
- Villanueva

Sucre (5)
- Buenavista
- Chalán
- Colosó
- San Pedro
- Tolú Viejo

Tolima (3)
- Ambalema
- Piedras
- Prado

Valle del Cauca (6)
- Andalucía
- Bolívar
- El Dovio
- La Cumbre
- Riofrío
- Versalles

Vichada (1)
- Puerto Carreño

Total (133)

Riesgo extremo por alto nivel de censo electoral

Antioquia (3)
- Alejandría
- Concepción
- Guatapé

Atlántico (1)
- Campo de La Cruz

Meta (2)
- Puerto Gaitán
- Restrepo

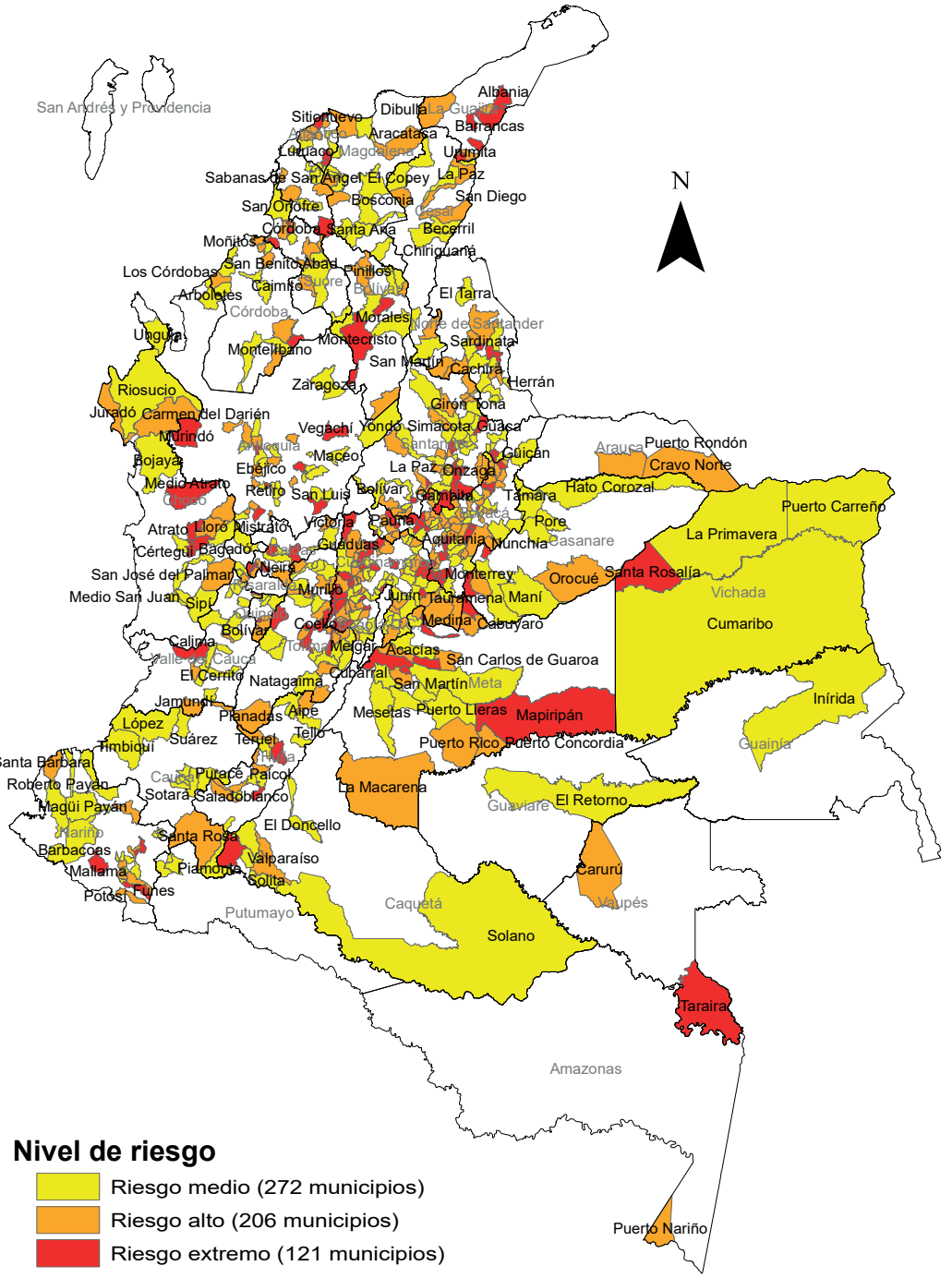
Norte de Santander (2)
- Puerto Santander
- San Cayetano

Vaupés (1)
- Taraira

Total (9)

Misión de Observación Electoral

Mapa #41.
Riesgo por antecedente de trashumancia 2015



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (272 municipios)
- Riesgo alto (206 municipios)
- Riesgo extremo (121 municipios)

Total: 599 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kilometers

◆ **Riesgo medio**

Antioquia (19)
Alejandría
Angelópolis
Arboletes
Betania
Cisneros
Entrerríos
Envigado
Giraldo
Guatapé
Maceo
Montebello
Retiro
Sabanalarga
San Jerónimo
San Luis
San Rafael
Sopetrán
Yondó
Zaragoza

Atlántico (6)
Luruaco
Polonuevo
Ponedera
Sabanagrande
Santa Lucía
Suan

Bolívar (11)
Arroyohondo
Calamar
Clemencia
El Peñón
Hatillo de Loba
Morales
San Jacinto
San Jacinto del Cauca
San Martín de Loba
Soplaviento
Tiquisio

Boyacá (27)
Belén
Cerinza
Chíquiza
Chitaraque
Chivatá
Corrales
Covarachía
El Espino
Firavitoba
Güicán
Labranzagrande
Miraflores
Nobsa
Páez
Paya
Quípama
Ráquira
Rondón
San Miguel de Sema
Santa María
Sora
Sotaquirá
Sutatenza
Tasco
Tibasosa
Tópaga
Zetaquira

Caldas (5)
Aranzazu
La Merced
Marquetalia
Neira
Victoria

Caquetá (5)
Albania
Belén de Los Andaquíes
El Doncello
Solano
Solita

Casanare (8)
Hato Corozal
La Salina
Maní
Nunchía
Pore
Sácama
Támara
Tauramena

Cauca (9)
La Sierra
López
Piamonte
Puracé
Rosas
Sotará
Suárez
Timbío
Timbiquí

Cesar (8)
Chiriguaná
El Copey
Gamarra
La Jagua de Ibirico
Manaure
Pueblo Bello
San Diego
San Martín

Chocó (8)
Bagadó
Bojayá
El Cantón del San Pablo
Medio San Juan
Río Iro
Riosucio
Sipí
Unguía

Córdoba (7)
Canalete
Cereté
Momil
Montelíbano
Moñitos
Puerto Escondido
San Carlos

Cundinamarca (37)
Anolaima
Arbeláez
Bojacá
Cajicá
Cáqueza
Chía
Chipaque
Fómeque
Fosca
Funza
Fúquene
Gachetá
Guaduas
Guatavita
Guayabetal
Junín
La Calera
La Mesa
La Vega
Lenguazaque
Mosquera
Pasca
Quebradanegra
Quipile
San Bernardo
San Francisco
Sesquilé
Sopó
Suesca
Susa
Tabio
Tenjo
Tibacuy
Ubalá
Une
Vergara
Viotá

Guainía (1)
Inírida

Guaviare (1)
El Retorno

Huila (8)
Agrado
Aipe
Íquira
Oporapa
Palestina
Pital
Rivera
Tello

Magdalena (10)
Cerro San Antonio
Concordia
Guamal
Nueva Granada
Pueblo viejo
Sabanas de San Ángel
Salamina
Santa Ana
Santa Bárbara de Pinto
Zapayán

Meta (8)
Acacías
El Calvario
Fuente de Oro
Lejanías
Mesetas
Puerto Lleras
San Juan de Arama
San Martín

Nariño (14)
Ancuyá
Barbacoas
Belén
Consacá
Contadero
Imués
La Tola
Magüi Payán
Providencia
Roberto Payán
San Bernardo
San Pedro de Cartago
Santa Bárbara
Tangua

Norte de Santander (9)
Cácota
Cucutilla
Durania
El Tarra
El Zulia
Herrán
Pamplona
Salazar
Villa Caro

Putumayo (3)
San Francisco
Santiago
Sibundoy

Quindío (3)
Circasia
Filandia
Salento

Risaralda (4)
Guática
La Celia
Mistrató
Santuario

Santander (25)
Aratoca
Bolívar
California
Cepitá
Concepción
Curití
Enciso
Girón
Güepsa
Jesús María
Los Santos
Macaravita
Oiba
Palmas del Socorro
Piedecuesta
Pinchote
Sabana de Torres
San José de Miranda
Santa Bárbara
Simacota
Suaita
Tona
Valle de San José
Villanueva
Zapatoca

Sucre (5)
Galeras
Guaranda
Morroa
San Benito Abad
San Onofre

Tolima (15)
Alvarado
Anzoátegui
Armero
Casabianca
Cunday
Falan
Icononzo
Murillo
Natagaima
Palocabildo
Purificación
Roncesvalles
Saldaña
San Antonio
Villarrica

Valle del Cauca (13)
Alcalá
Ansermanuevo
Argelia
Bolívar
Bugalagrande
Candelaria
El Cerrito
Obando
San Pedro
Vijes
Yotoco
Yumbo
Zarzal

Vichada (3)
Cumaribo
La Primavera
Puerto Carreño

Total (272)

◆ **Riesgo alto**

Amazonas (1)
Puerto Nariño

Antioquia (12)
Armenia
Buriticá
Carolina
Ebéjico
Hispania
La Pintada
Liborina
Marinilla
Sabaneta
San Pedro
Tarso
Uramita

Arauca (2)
Cravo Norte
Puerto Rondón

Atlántico (4)
Galapa
Juan de Acosta
Piojó
Usiacurí

Bolívar (7)
Cantagallo
El Guamo
María La Baja
Pinillos
Regidor
San Fernando
Turbaná

Boyacá (40)
Áquitania
Arcabuco
Berbeo
Betéitiva
Boavita
Boyacá
Buenavista
Cómbita
Coper
Gachantivá
Gámeza
Guacamayas
Jericó
La Uvita
Maripí
Monguí
Motavita
Nuevo Colón
Oicatá
Pachavita
Paipa
Pajarito
Paz de Río
Pesca
San Eduardo
San Pablo de Borbur
Santa Rosa de Viterbo
Santana
Siachoque
Soatá
Soracá
Susacón
Tenza
Tipacoque
Toca
Togüí
Tununguá
Tuta
Úmbita
Villa de Leyva

Caldas (4)
Belalcázar
Norcasia
Risaralda
Villamaría

Caquetá (2)
Morelia
Valparaíso

Casanare (2)
Monterrey
Orocué

Cauca (2)
Miranda
Santa Rosa

Cesar (5)
Becerril
Bosconia
González
La Paz
Río de Oro

Chocó (5)
Carmen del Darién
El Carmen de Atrato
Juradó
Lloró
San José del Palmar

Córdoba (6)
Buenavista
Chimá
Los Córdobas
Purísima
San Antero
San José de Uré

Cundinamarca (31)
Agua de Dios
Albán
Anapoima
Apulo
Cachipay
Caparrapí
Choachí
Chocontá
El Colegio
Gachalá
Gachancipá
Guachetá
Guayabal de Siquima
Gutiérrez
La Palma
Medina
Nimaima
Pandi
Paratebueno
Quetame
San Cayetano
San Juan de Río Seco
Sasaima
Silvania
Simijaca
Tocaima
Ubaque
Útica
Villagómez
Villeta
Zipacón

Huila (6)
La Argentina
Nátaga
Paicol
Saladoblanco
Teruel
Villavieja

La Guajira (3)
Dibulla
Hatonuevo
Urumita

Magdalena (4)
Aracataca
Pedraza
Sitionuevo
Tenerife

Meta (8)
Cabuyaro
El Castillo
Guamal
La Macarena
Puerto Concordia
Puerto Rico
San Carlos de Guaroa
San Juanito

Nariño (8)
El Rosario
Funes
Guaitarilla
Iles
La Florida
Mosquera
Ospina
Potosí

Norte de Santander (6)
Bochalema
Bucarasica
Cachirá
Chinácota
La Esperanza
Sardinata

Quindío (3)
Córdoba
Génova
Pijao

Risaralda (1)
Balboa

Santander (21)
Albania
Betulia
Cabrera
Charta
Chima
Chipatá
Confines
Florián
Guapotá
Hato
Jordán
La Belleza
La Paz
Lebrija
Matanza
Onzaga
Palmar
Puerto Parra
San Benito
San Joaquín
Suratá

Sucre (7)
Buenavista
Caimito
Chalán
Coveñas
El Roble
San Luis de Sincé
Tolú Viejo

Tolima (12)
Alpujarra
Ambalema
Carmen de Apicalá
Flandes
Herveo
Lérida
Melgar
Piedras
Planadas
Prado
Santa Isabel
Valle de San Juan

Valle del Cauca (3)
Andalucía
Jamundí
La Cumbre

Vaupés (1)
Carurú

Total (206)

◆ **Riesgo extremo**

Antioquia (7)
Concepción
Jericó
La Estrella
Murindó
Olaya
San Francisco
Vegachí

Atlántico (4)
Campo de La Cruz
Candelaria
Puerto Colombia
Tubará

Bolívar (3)
Córdoba
Montecristo
Norosí

Boyacá (26)
Almeida
Busbanzá
Chinavita
Chivor
Ciénega
Cuítiva
Guateque
Guayatá
Iza
La Capilla
La Victoria
Macanal
Pauna
Ramiriquí
Saboyá
Sáchica
San José de Pare
San Mateo
Santa Sofía
Sativanorte
Sativasur
Somondoco
Sutamarchán
Tinjacá
Tota
Viracachá

Caldas (5)
Filadelfia
Marulanda
Palestina
San José
Viterbo

Caquetá (1)
San José del Fragua

Casanare (2)
Recetor
Sabanalarga

Chocó (4)
Atrato
Cértegui
Medio Atrato
Unión Panamericana

Córdoba (1)
La Apartada

Cundinamarca (25)
Beltrán
Bituima
Chaguaní
Cogua
Cota
El Peñón
Gama
Granada
Guataquí
Jerusalén
La Peña
Machetá
Manta
Nariño
Nilo
Nocaima
Paime
Puerto Salgar
Pulí
Ricaurte
Supatá
Tena
Tibirita
Topaipí
Viani

Huila (3)
Altamira
Hobo
Yaguará

La Guajira (5)
Albania
Barrancas
Distracción
El Molino
La Jagua del Pilar

Meta (6)
Barranca de Upía
Castilla la Nueva
Cubarral
El Dorado
Mapiripán
Restrepo

Nariño (4)
Chachagüí
Mallama
Nariño
Puerres

Norte de Santander (3)
Lourdes
San Cayetano
Santiago

Quindío (1)
Buenavista

Santander (11)
Aguada
Barichara
Capitanejo
Charalá
Encino
Gambita
Guaca
Guavatá
Ocamonte
Páramo
San Miguel

Sucre (2)
Colosó
Palmito

Tolima (4)
Cajamarca
Coello
San Luis
Suárez

Valle del Cauca (2)
Calima
Ulloa

Vaupés (1)
Taraira

Vichada (1)
Santa Rosalía

Total (121)

IV

Análisis de contexto del riesgo electoral: elecciones locales 2019

Los obstáculos a la participación como riesgos para la representación política de las mujeres: con miras a una democracia local paritaria en el 2019

Autores:
LUZ ADRIANA PEÑA PEÑA
Investigadora del Observatorio de Mujer, Política y Poder
Misión de Observación Electoral-MOE-

LUISA SALAZAR ESCALANTE
Investigadora del Observatorio de Justicia Electoral
Misión de Observación Electoral-MOE-

Introducción

La democracia colombiana padece el problema de subrepresentación de las mujeres en los escenarios de poder público, particularmente en cargos de elección popular. Es innegable que las mujeres son la mayoría en el censo electoral y poblaciona[11], e incluso son quienes más votan, de acuerdo con los datos de las últimas elecciones en el país[2]. Sin embargo, esta estadística no se refleja en su posicionamiento en las altas esferas del poder, por el contrario, son una minoría respecto al género masculino[3].

La legislación colombiana ha abordado el reto de incrementar la participación efectiva con disposiciones que buscan ampliar la oferta femenina en las candidaturas y con principios rectores que influyan la vida de los partidos políticos hacia la equidad de género. No obstante, aún queda el interrogante sobre la suficiencia dichas disposiciones para lograr la representación real y efectiva de la mujer colombiana en el poder. Más aún si miramos las cifras que dan cuentan de la subrepresentación, y lo difícil que está siendo llegar a tener una democracia paritaria, en la que hombres y mujeres estén igualmente representados en el poder.

El debate sobre igualdad de género en política pasa por un análisis multifactorial de los fenómenos que influyen en el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, en donde se entremezclan factores sociales, culturales y políticos,

[1] Las mujeres son el 51,2% de la población colombiana y los hombres el 48,8%, de conformidad con el más reciente censo publicado por el DANE (2018). En relación con el censo electoral, las mujeres representan el 51,7% y los hombres el 48,3%.
[2] La Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) reportó que para las elecciones al Congreso de 2018, el 51,7% (9.619.175) de los votantes fueron mujeres (ONU Mujeres , 2019).
[3] Las mujeres representan apenas el 20,4% del Congreso de la República electo en el 2018 (Alvarado, Salazar, & Ospina, 2019). En las elecciones de autoridades locales del 2015 las mujeres electas en alcaldías, gobernaciones, concejos municipales y asambleas departamentales constituyeron el 16.3% del total de electos

pero también institucionales. Es decir, en relación con la respuesta efectiva por parte del Estado para promover la igualdad real de las mujeres. En consecuencia, luchar contra la inequidad de género va mucho más allá del debate legal y el desarrollo jurisprudencial, pues los cambios culturales y sociales suelen implicar medidas mucho más complejas que pasan por la pedagogía, la comunicación, la persuasión y cambios de comportamientos, tanto en lo público, como en lo privado.

En consecuencia, para la MOE es indispensable incentivar el debate público sobre la participación política de la mujer incluyendo, entre muchas otras acciones, la cualificación del discurso político de quienes tienen acceso a los medios de comunicación y la generación de una conversación ciudadana real e informada sobre los obstáculos, las oportunidades y los imaginarios que existen sobre este tema. Conversación especialmente dirigida a los partidos y movimientos políticos (quienes son los primeros en ser llamados a garantizar los derechos políticos de las mujeres) y al Estado, de manera particular al legislador y a las autoridades electorales encargadas de materializar políticas públicas para la equidad de género en política.

Es por ello que para estas elecciones locales, en el marco del Mapa de Riesgo Electoral se reseñarán los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a cargos de elección popular y que han afectado el propósito de consolidar una democracia paritaria. La MOE ha insistido en que 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 efectivo ejercicio de derechos fundamentales como la participación en política (Ortega & Peña, 2018).

Este capítulo se centrará en visibilizar dos tipos de obstáculos. Primero, los que se refieren a factores sociales, culturales y políticos: 1) estereotipos y roles de género en política; 2) la no inclusión real de las mujeres en las candidaturas por las organizaciones políticas; 3) la (des)financiación política del liderazgo femenino; y 4) la violencia contra las mujeres en política. Segundo, los institucionales: 1) la promesa incumplida del legislador sobre la paridad; y 2) la aplicación de la ley de cuotas por las autoridades electorales. De manera preliminar, a continuación se describirán las cifras históricas de la participación política de las mujeres en las elecciones locales y el panorama frente las candidaturas para las elecciones de 2019.

1. Las mujeres en el poder político local: datos históricos del 2007 al 2019

Con la mirada puesta en las elecciones de autoridades locales, en este apartado se hace una descripción y análisis de los datos sobre la participación y representación de las mujeres en escenarios locales. A continuación, se evidencia el espacio que las mujeres han empezado a ganar en la política local, especialmente como candidatas, pero también el estancamiento al que hemos llegado en el número de aspirantes y de elec-

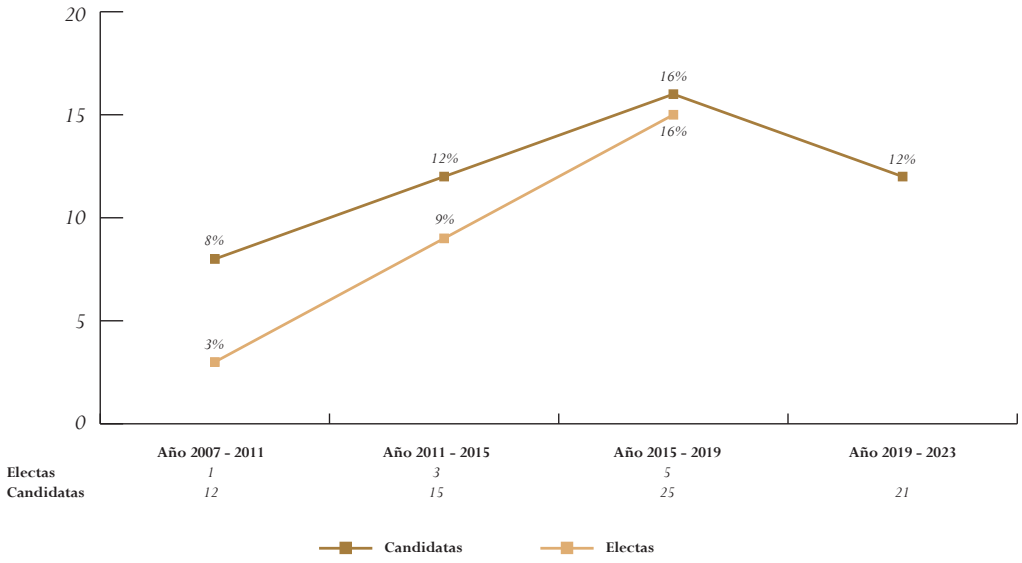
tas en cargos uninominales (Gobernaciones y Alcaldías) y plurinominales (Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales).

Los gobiernos municipales y departamentales, así como las corporaciones públicas territoriales cumplen un papel fundamental, pues son la representación del Estado más cercana al ciudadano y los implementadores directos de las políticas públicas. Así, de cara al tercer proceso electoral de autoridades locales en Colombia que se presenta en vigencia de la ley de cuotas (Artículo 28 de la Ley 1475 de 2011), se hace un comparativo de la participación y la representación efectiva de la mujer en los últimos procesos electorales discriminado por los cargos de elección popular.

1.1. Gobernación

Este cargo es elegido en los 32 departamentos del país y es un espacio que históricamente ha sido ocupado por hombres. La proporción de mujeres candidatas que aspiran al cargo no ha superado el 16% en los últimos procesos electorales, y además la proporción de mujeres, que venían en aumento, disminuyó en 2019 al nivel de 2011.

Gráfico 1. *Porcentaje de mujeres candidatas y electas a Gobernación 2007-2019*



Fuente: MOE con datos de RNEC

Para tener una perspectiva de los resultados de la última elección en esta corporación, en la tabla 1 se muestra cómo se votó en los departamentos donde fue elegida una mujer. Se observan votaciones con diferencias relativamente amplias entre las electas y su competencia, demostrando así que son mujeres con un poder político local considerable, como es el caso de Oneida Pinto[4] en la Guajira, quien superó en un 39,71% a la segunda votación. También se destacan los casos de Rosa Cotes en Magdalena, con un 35,61% más que la segunda votación, Sorrel Aroca en Putumayo con el 17.66% más que su contrincante más próximo y Dilian Francisca Toro en el Valle del Cauca con un 10.57% de diferencia.

Tabla 1. *Votación alcanzada por las gobernadoras electas en 2015.*

Departamento	Candidata/o	Partido	Votos	%
La Guajira	Oneida Rayeth Pinto Pérez	Cambio Radical	182.482	65,93%
	Ovidio Mejía Marulanda	Partido de la U	72.568	26,22%
Magdalena	Rosa Cotes De Zúñiga	Cambio Radical	296.829	59,63%
	Joaquín José Vives Pérez	Liberal Colombiano	119.560	24,02%
	Jorge Luis López Aguilar	Centro Democrático	46.510	9,34%
Putumayo	Sorrel Parisa Aroca Rodríguez	Alianza Verde, de la U y Cambio Radical	53.816	45,32%
	Jorge Eliecer Coral Rivas	Partido Conservador	32.847	27,66%
	Reinaldo Velásquez Ramírez	Partido Liberal	28.372	23,89%
Valle	Dilian Francisca Toro	Partido de la U	513.366	34,83%
	Christian Munir Garcés Aljure	Centro Democrático	357.554	24,26%
	Mauricio Ospina Gómez	Alianza Verde	120.017	8,14%
	Oscar Gamboa Zúñiga	Liberal Colombiano	108.747	7,38%
Meta	Marcela Amaya	Partidos Liberal y Alianza Verde	125.233	29,86%
	Hernán Alexis Gómez Niño	Centro Democrático	113.892	27,16%
	Luis Carlos Efraín Torres Rueda	Partido de U	87.759	20,93%
	Darío Vásquez Sánchez	Cambio Radical	69.668	16,61%

Fuente: MOE con datos de RNEC

[4] La elección de Oneida Rayeth Pinto Pérez fue anulada por el Consejo de Estado por violación al régimen de inhabilidades en junio de 2016

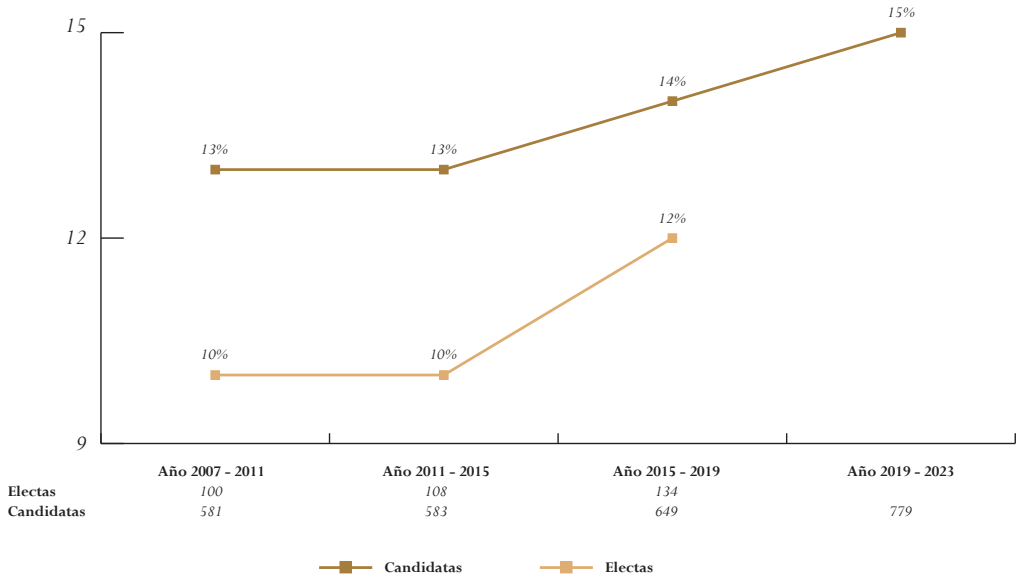
Según Cabiativa (2018) desde 1992 Colombia ha tenido 13 gobernadoras en 8 periodos de gobierno departamental. La región con mayor participación política efectiva de la mujer es la costa Caribe, la cual ha tenido cinco gobernadoras: dos en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y una en Córdoba, Magdalena y La Guajira. En segundo lugar, se ubica la región Central con cuatro gobernadoras: dos de ellas en el departamento del Quindío.

Pese a que los resultados electorales históricos han mostrado un avance en la participación efectiva y algunas de las mujeres electas dan cuenta de un poder político consolidado, la participación es aún muy baja. Para este proceso electoral de 2019 se presenta una disminución en las candidaturas en relación con las elecciones pasadas: al cierre de inscripción de candidaturas (27 de julio de 2019), se presentan tan solo 21 candidatas, que representan el 12% de los inscritos.

1.2. Alcaldías municipales y distritales

Colombia elige alcaldes en 1.102 municipios, pero aun así la representación y participación de las mujeres en esta corporación no supera el 15%, ni en el número de mujeres candidatas ni en el de mujeres elegidas (Gráfico 2). En este sentido, el porcentaje de mujeres alcaldesas en los últimos procesos electorales ha aumentado lentamente y cabe resaltar que para el último proceso electoral ninguna ciudad capital eligió una mujer como alcaldesa.

Gráfico 2. *Porcentaje de mujeres candidatas y electas a Alcaldía 2007-2019*



Fuente: MOE con datos de RNEC

La investigación de Lesmes Cabiativa (2018) revela que la participación y representación efectiva de la mujer en esta corporación ha tenido un comportamiento positivo en regiones como el Caribe, con un aumento del 13% en las últimas elecciones, en relación con el período 1998-2000. Un comportamiento similar (aunque en menor proporción) lo presentan las regiones Central, Oriental y Pacífica, alcanzando participaciones del 12%, 11% y 14% respectivamente. Por su parte, las regiones de Amazonía y Orinoquía presentan comportamientos menos estables que han oscilado entre el 3% y el 9%.

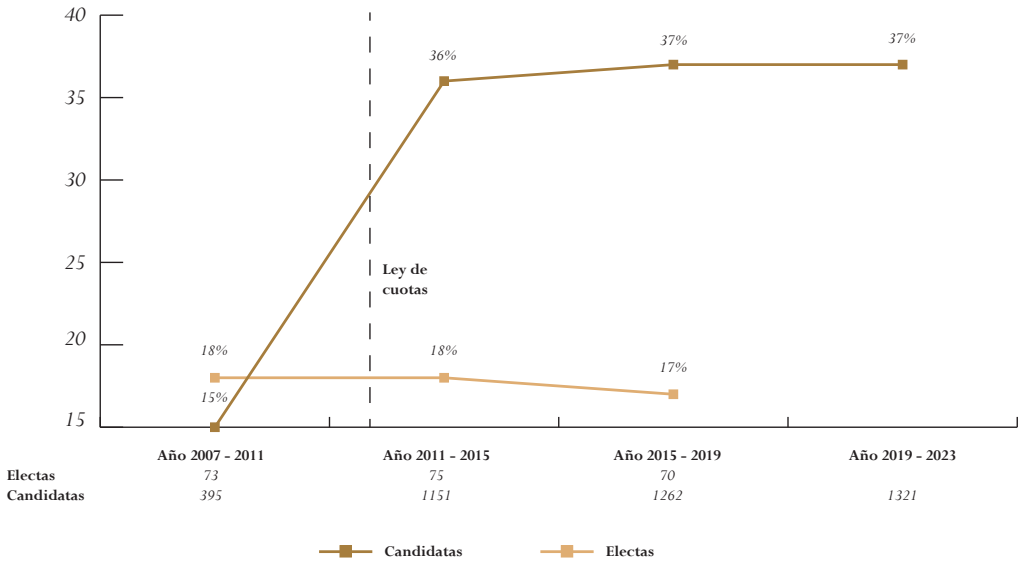
Ahora bien, si se hace un acercamiento por departamentos encontramos que, tras las elecciones de 2015, los que tienen mayor número de mujeres mandatarias son: Antioquia (16 alcaldesas, que representan el 12,8% de las alcaldías de este departamento), Cundinamarca (14 alcaldesas, que representan el 12,1% de las alcaldías de este departamento) y Santander (13 alcaldesas, que representan el 14,9% de las alcaldías de este departamento); mientras que Amazonas, Guainía, Guaviare, Putumayo, Risaralda y el San Andrés no cuentan con representación femenina en alcaldías (MOE, 2016).

Los resultados históricos en esta corporación confirman la tendencia a la subrepresentación política de la mujer en los cargos de elección popular; mientras que la presencia masculina es mayoritaria en estos escenarios de poder. En el proceso electoral 2019 esta corporación evidencia un aumento, pues el número de mujeres candidatas es mayor: hay al menos 130 candidatas más que en las elecciones de 2015, al cierre de inscripción de candidaturas (27 de julio de 2019), contando con un total de 779 candidatas. No obstante, se destaca la ausencia de mujeres como aspirantes a las alcaldías de ciudades principales como Barranquilla, Cali, Cúcuta, Florencia, Inírida, Manizales, Mocoa, Montería, Quibdó y Valledupar.

1.3. Asambleas Departamentales

La implementación de la Ley de Cuotas en esta corporación tuvo un impacto positivo a nivel nacional pues el número de mujeres inscritas aumentó significativamente, llegando a un 37% (Gráfico 3).

Gráfico 3. *Porcentaje de mujeres candidatas y electas a asambleas 2007-2019*



Fuente: MOE con datos de RNEC

Es importante resaltar que pese a la existencia de la Ley de Cuotas, para las elecciones de 2015 en siete de los 32 departamentos no hubo presencia de mujeres en las asambleas, a saber: Arauca, Caldas, Cesar, Chocó, Guaviare, Nariño y Norte de Santander (MOE, 2016).

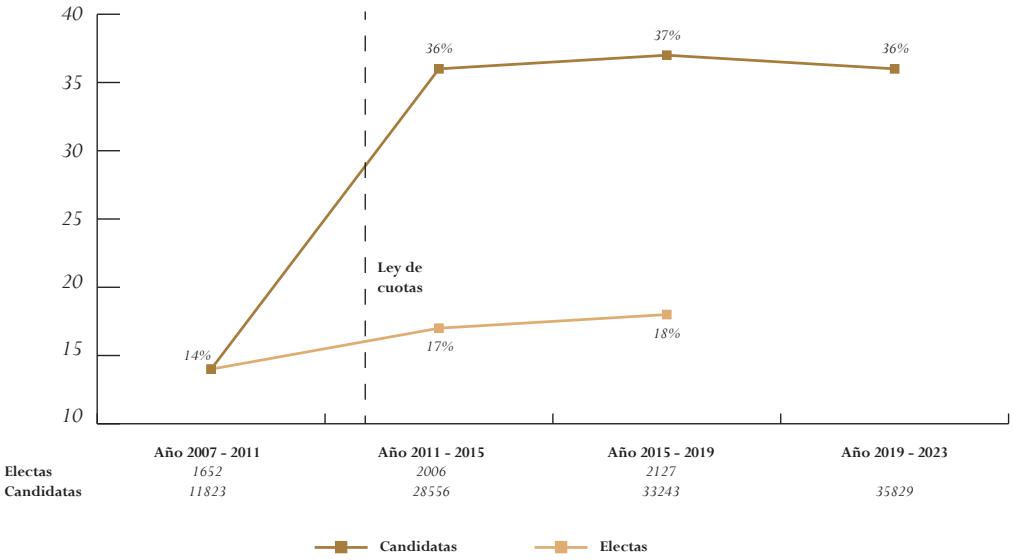
En el proceso electoral 2019, de los 32 departamentos tan sólo tres se acercan a la paridad en sus listas, pues tienen al menos el 40% de mujeres inscritas, lo que sucede en Atlántico con 42%, Nariño con 42% y La Guajira con 40%.

1.4. Concejos Municipales

Al igual que con las Asambleas Departamentales, la implementación de la Ley de Cuotas da un balance positivo frente a la participación política de la mujer a los Concejos, pues el número de mujeres inscritas tuvo un aumento significativo. Para las elecciones de 2011 el porcentaje de candidatas aumentó del 15% al 36%, con relación a las elecciones anteriores en las que no se aplicó la Ley de Cuotas; para las elecciones de 2015, las candidatas fueron el 37%.

Este aumento no se refleja de la misma manera en relación con las electas, pues no hay una diferencia significativa tras la implementación de la Ley. Tanto en las elecciones de 2003 como en las de 2007 (períodos sin Ley de Cuotas) el 17% de los electos fueron mujeres, tendencia que se mantiene para las elecciones de 2011 y 2015 (en las que sí se aplicó la Ley de Cuotas), cuyo porcentaje de electas fue de 18% y 16% respectivamente (MOE, 2016).

Gráfico 4. *Porcentaje de mujeres candidatas y electas a concejos 2007-2019*

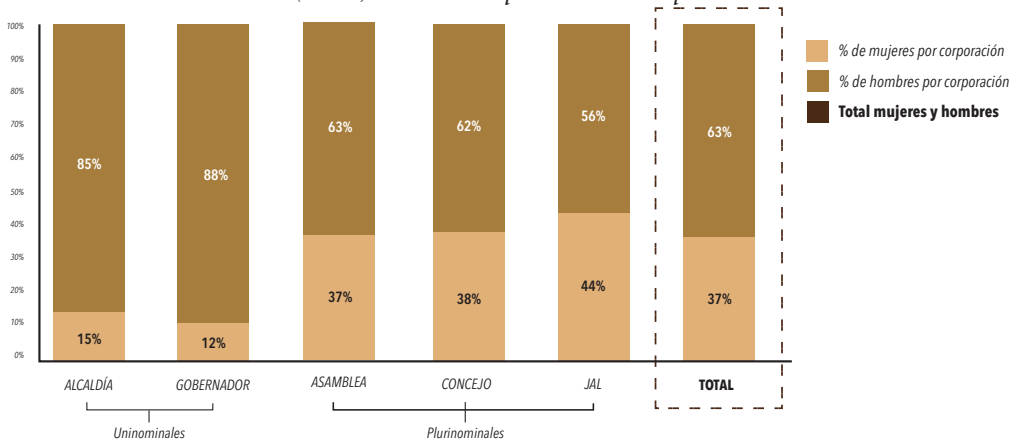


Fuente: MOE con datos de RNEC

1.5 Candidatas vs candidatos en elecciones Locales 2019

Al observar las candidaturas para las próximas elecciones, podemos visualizar un panorama desalentador, en tanto no hay mayores diferencias con los procesos electorales anteriores. A continuación, se presentan los datos de mujeres y hombres inscritos.

Gráfico 5. *Mujeres y hombres inscritas e inscritos por cargo a proveer para elecciones de autoridades locales (2019) al cierre del período de inscripción de candidatos.*



Corporación	Mujeres	Hombres	Total
ALCALDÍA	781	4.406	**5.187**
ASAMBLEA	1.321	2.262	**3.583**
CONCEJO	35.855	59.632	**95.487**
GOBERNADOR	21	155	**176**
JAL	5.846	7.543	**13.389**
Total	**43.824**	**73.998**	**117.822**

Fuente: MOE con datos de RNEC

La inscripción de candidaturas, que tuvo cierre el pasado 27 de julio de 2019, no presenta variaciones significativas en relación con las inscritas en 2015. Por ejemplo, la proporción de aspirantes a Concejo y Asamblea es prácticamente la misma, entre 37% y 38% y entre 36% y 37%, respectivamente. Esto da cuenta del estancamiento de la Ley de Cuotas y la falta de mecanismos o medidas adicionales para incrementar la participación de la mujer; en relación con el número de mujeres aspirantes a alcaldías y gobernaciones, encontramos incluso una disminución en el porcentaje. En las elecciones de 2015 se inscribieron para las alcaldías un 15%, mientras que para los próximos comicios, las mujeres inscritas representan el 14%; a su vez, el porcentaje de inscritas a gobernaciones disminuye incluso más, pasando del 15% al 12%.

En las tablas 3 y 4 se presenta el número de mujeres inscritas en los 32 departamentos y el Distrito Capital. Estos datos nos muestran que para cargos uninominales, como lo son las alcaldías, 17 departamentos se encuentran por debajo del promedio nacional de candidatas inscritas (15%), porcentaje que de por sí es bastante bajo. En el caso de las gobernaciones tenemos 17 departamentos sin mujeres entre los candidatos. Frente a cargos plurinominales, en el caso de los concejos, 19 departamentos tienen el porcentaje de inscritas por debajo del promedio nacional; y en relación con las asambleas, 14 departamentos se encuentran en dicha situación.

Tabla 2. *Mujeres y hombres inscritos por Departamento para cargos uninominales elecciones de autoridades locales (2019) al cierre del período de inscripción de candidatos.*

		GOBERNACIÓN					ALCALDÍA				
#	Departamento	Mujeres		Hombres		Total	Mujeres		Hombres		Total
1	Antioquia	-	0%	8	100%	8	78	13%	520	87%	598
2	Cundinamarca	-	0%	5	100%	5	79	16%	418	84%	497
3	Santander	1	17%	5	83%	6	66	19%	284	81%	350
4	Boyacá	-	0%	5	100%	5	59	13%	395	87%	454
5	Valle	3	33%	6	67%	9	43	19%	186	81%	229
6	Tolima	1	25%	3	75%	4	47	19%	207	81%	254
7	Bolívar	-	0%	4	100%	4	38	16%	201	84%	239
8	Nariño	-	0%	6	100%	6	28	11%	219	89%	247
9	Magdalena	-	0%	4	100%	4	20	13%	130	87%	150
10	Córdoba	1	20%	4	80%	5	20	13%	133	87%	153
11	Norte de Santander	-	0%	4	100%	4	23	13%	151	87%	174
12	Huila	-	0%	6	100%	6	24	13%	154	87%	178
13	Cesar	1	20%	4	80%	5	25	17%	126	83%	151
14	Atlántico	2	40%	3	60%	5	32	23%	106	77%	138
15	Cauca	-	0%	5	100%	5	30	16%	163	84%	193
16	Meta	1	20%	4	80%	5	25	15%	140	85%	165
17	Caldas	-	0%	5	100%	5	14	11%	112	89%	126
18	Sucre	1	14%	6	86%	7	21	13%	135	87%	156
19	La Guajira	-	0%	6	100%	6	11	14%	65	86%	76
20	Bogotá D.C.	-	-	-	-	-	1	25%	3	75%	4
21	Chocó	1	20%	4	80%	5	14	10%	127	90%	141
22	Casanare	3	33%	6	67%	9	25	23%	82	77%	107
23	Risaralda	1	20%	4	80%	5	7	10%	62	90%	69
24	Quindío	-	0%	6	100%	6	7	13%	49	88%	56
25	Caquetá	-	0%	4	100%	4	14	20%	56	80%	70
26	Putumayo	-	0%	5	100%	5	13	18%	61	82%	74
27	Arauca	-	0%	4	100%	4	5	12%	38	88%	43
28	Guaviare	-	0%	5	100%	5	2	13%	13	87%	15
29	Vichada	2	40%	3	60%	5	1	6%	17	94%	18
30	Amazonas	-	0%	7	100%	7	3	20%	12	80%	15
31	Vaupés	2	25%	6	75%	8	3	17%	15	83%	18
32	Guainía	1	20%	4	80%	5	-	0%	6	100%	6
33	San Andrés	-	0%	4	100%	4	1	33%	2	67%	3
	Total	**21**	**12%**	**155**	**88%**	**176**	**779**	**15%**	**4.388**	**85%**	**5.167**

Fuente: MOE con datos de RNEC

Tabla 3. *Mujeres y hombres inscritos por Departamento para cargos plurinominales, elecciones de autoridades locales (2019), al cierre del período de inscripción de candidatos.*

		ASAMBLEA					CONCEJO				
#	Departamento	Mujeres		Hombres		Total	Mujeres		Hombres		Total
1	Antioquia	75	36%	131	64%	206	4.343	38%	7.113	62%	11.456
2	Cundinamarca	44	35%	81	65%	125	3.696	38%	5.944	62%	9.640
3	Santander	73	37%	122	63%	195	2.524	38%	4.072	62%	6.596
4	Boyacá	48	34%	93	66%	141	2.829	39%	4.475	61%	7.304
5	Valle	79	38%	128	62%	207	1.874	37%	3.144	63%	5.018
6	Tolima	43	36%	75	64%	118	1.681	38%	2.783	62%	4.464
7	Bolívar	46	38%	76	62%	122	1.528	37%	2.634	63%	4.162
8	Nariño	45	42%	63	58%	108	1.498	37%	2.553	63%	4.051
9	Magdalena	38	37%	64	63%	102	1.225	37%	2.124	63%	3.349
10	Córdoba	30	38%	48	62%	78	1.294	37%	2.186	63%	3.480
11	Norte de Santander	42	38%	69	62%	111	1.213	37%	2.049	63%	3.262
12	Huila	34	35%	62	65%	96	1.182	36%	2.068	64%	3.250
13	Cesar	46	36%	81	64%	127	1.247	37%	2.140	63%	3.387
14	Atlántico	40	42%	56	58%	96	895	37%	1.535	63%	2.430
15	Cauca	40	37%	68	63%	108	1.147	37%	1.949	63%	3.096
16	Meta	36	37%	62	63%	98	1.131	38%	1.811	62%	2.942
17	Caldas	31	39%	49	61%	80	826	37%	1.388	63%	2.214
18	Sucre	25	37%	43	63%	68	832	37%	1.445	63%	2.277
19	La Guajira	27	40%	41	60%	68	602	36%	1.068	64%	1.670
20	Bogotá D.C.	-	-	-	-	-	210	39%	334	61%	544
21	Chocó	37	34%	71	66%	108	670	38%	1.105	62%	1.775
22	Casanare	38	38%	63	62%	101	628	38%	1.042	62%	1.670
23	Risaralda	31	38%	51	62%	82	508	36%	896	64%	1.404
24	Quindío	24	37%	41	63%	65	530	39%	832	61%	1.362
25	Caquetá	35	38%	57	62%	92	544	39%	843	61%	1.387
26	Putumayo	43	35%	79	65%	122	486	37%	840	63%	1.326
27	Arauca	39	37%	67	63%	106	260	36%	456	64%	716
28	Guaviare	33	36%	59	64%	92	136	37%	236	63%	372
29	Vichada	41	35%	77	65%	118	121	34%	232	66%	353
30	Amazonas	45	36%	79	64%	124	66	35%	124	65%	190
31	Vaupés	36	35%	66	65%	102	65	38%	108	62%	173
32	Guainía	39	35%	74	65%	113	28	39%	44	61%	72
33	San Andrés	38	37%	66	63%	104	10	48%	11	52%	21
	Total	**1.321**	**37%**	**2.262**	**63%**	**3.583**	**35.829**	**38%**	**59.584**	**62%**	**95.413**

Fuente: MOE con datos de RNEC

En los apartados posteriores se expondrán los principales obstáculos evidenciados tanto por la literatura y expertos sobre la materia, como por investigaciones y análisis elaborados por la MOE. Estos obstáculos claramente representan riesgos frente a la participación de las mujeres en las próximas elecciones pues, como pudimos observar en los anteriores datos, las cifras no parecen mejorar para el 2019. Para esto presentaremos, primero, los obstáculos que abarcan fenómenos sociales, culturales y políticos de la participación política de las mujeres y, segundo, los obstáculos que se refieren a acciones u omisiones que, desde instituciones estatales, como el Congreso de la República, y autoridades del sistema de justicia electoral colombiano, se han presentado, los cuales no han permitido avanzar en una democracia paritaria con la garantía plena de los derechos políticos de las mujeres.

2. Obstáculos sociales, culturales y políticos para la participación de las mujeres

Estos obstáculos se refieren a fenómenos presentes en la sociedad, la cultura y la política colombiana, los cuales afectan la participación paritaria de las mujeres en los cargos de elección popular. Cuatro fenómenos se abordarán a continuación.

2.1. Estereotipos y roles de género en política

La cultura política patriarcal se refiere a los "valores, actitudes, creencias, estereotipos, costumbres, intereses, lealtades, prácticas políticas y dinámicas electorales que deben enfrentar las mujeres para ejercer sus derechos políticos" (Archenti & Tula, 2008). Estos han influido en la invisibilización de las mujeres y en la inequidad de género que se presenta en la política (Ortega & Peña, 2018). Particularmente, sobre los estereotipos y roles de género tradicionales[5], Lozano (2018) ha concluido que éstos limitan la elección de las mujeres a cargos de elección popular y la igualdad en la representación política en Colombia.

La sociedad colombiana es un reflejo de esta cultura patriarcal que ha confinado a las mujeres a la esfera privada. La mujer ha asumido y mantenido su rol como cuidadora, y se ha perpetuado la creencia de que su lugar apropiado está en la vida familiar y doméstica (Bernal, 2017); además, son vistas como débiles, sensibles y poco competitivas (Soto, 2015), excluyéndolas sistemáticamente de la esfera pública. Existe la creencia de que "sólo los hombres son capaces de actuar en política" (Ortega & Peña, 2018, p. 292).

A lo anterior, se le suma la "doble carga laboral" que afrontan las mujeres (ONU Mujeres, 2015), quienes son responsables del trabajo doméstico, a la vez que cumplen una jornada laboral fuera de casa; tal es el caso de buena parte de las mujeres que deciden trabajar en política. Moreno Salamanca (2018) explica que participar en política ha implicado, para

[5] Los estereotipos de género se entienden como los roles, las características y las conductas que identifican y diferencian a los hombres de las mujeres (MOE, 2019).

las mujeres, un rompimiento con el espacio doméstico, sin ser un abandono del mismo. En este sentido, la división sexual de trabajo, que ha existido históricamente, en la cual las mujeres han asumido el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, ha sido uno de los principales obstáculos para ingresar y permanecer en la política, en tanto, ello conlleva a que las mujeres tengan "menos disponibilidad para actividades educativas, para empleos formales, para la interacción social y política, para el autocuidado, entre otras" (2018).

Lozano (2018) concluye que, justamente, estas formas que han sido apropiadas culturalmente, tanto por hombre como por mujeres son producidas y reproducidas por instituciones económicas, sociales, políticas y religiosas, presentes en la mentalidad de las personas y que influyen en el voto.

Asimismo, estos estereotipos y prejuicios se han replicado en el entendimiento de la cuota de género y la reticencia de los actores políticos de avanzar hacia la paridad, alternancia y universalidad -PAU-, e introducir mayores medidas en favor de la equidad de género. Desde la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia (MGCI , 2017) se han descrito estos prejuicios a modo de "mitos", a saber: i) "la participación de las mujeres no es un asunto estructural del régimen político-electoral"; ii) "las acciones afirmativas atentan contra la autonomía de los partidos y movimientos políticos"; iii) "no hay mujeres interesadas en participar en política"; iv) "Colombia ya tiene cuota, no es necesario revisar esa acción afirmativa"; v) "Con un par de medidas es suficiente"; y creencias como: "los cambios se van a dar por sí solos, no es necesario tener medidas normativas".

En este orden de ideas, las mujeres que deciden iniciar una vida política deben enfrentarse a una estructura patriarcal predominante, que es replicada en el interior de las organizaciones políticas en donde, a pesar de que en los últimos años la participación de las mujeres en la política ha tenido un aumento evidente, los "estereotipos" impiden que las mujeres ingresen de manera efectiva a la vida política y puedan desarrollar su ejercicio plenamente.

2.2 La no inclusión de las mujeres en las candidaturas por los partidos y movimientos

Las organizaciones políticas son un actor central y garante de la participación y representación política de las mujeres. Sin embargo, en este apartado se precisarán los retos sobre el proceso de selección de candidaturas del cual son responsables.

Según Rodríguez Pico (2015) "los procesos de selección de candidatos son, en su gran mayoría, de carácter interno e informal, involucran un sin número de actores e instancias de las organizaciones políticas y generan diversos tipos de conflictos. Así mismo, los mecanismos de selección utilizados se mueven en un espectro que incluye desde el conocido 'dedazo' o 'bolígrafo', hasta opciones varias que encierran dispositivos más abiertos a la participación de militantes o de ciudadanos, las consultas, presentándose una gama de posibilidades intermedias" (p.17).

La legislación colombiana les exige a las organizaciones políticas cumplir con un mínimo del 30% de uno de los géneros[6] para la conformación de listas para cargos donde se elijan cinco o más curules. Sin embargo, esto no ha representado un real incremento de la participación de la mujer, pues ese 30% se convirtió en un máximo y no un mínimo de inclusión, ya que los partidos y movimientos políticos asumieron que debían cumplir con ese requisito sin esforzarse por la paridad (NIMD, 2016). Los datos de las últimas elecciones reafirman que, para la mayoría de los 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 y Camargo, 2015).

Sobre las cuotas de género, Alvarado, Salazar y Ospina (2019) dan cuenta de la narrativa que muchos de los partidos políticos empezaron a difundir con la introducción de la cuota del 30% en 2011; actores que cuestionaron la obligatoriedad de las cuotas bajo la creencia que "es muy difícil encontrar mujeres para integrar las listas ('no estamos obligados a lo imposible') o que se viola el derecho a la igualdad de otros candidatos", y que en últimas éste requisito se cumple con "mujeres de 'relleno' o 'títeres' de sus padres, esposos o padrinos políticos" (p.13). Este fenómeno ha generado una narrativa demasiado nociva para el liderazgo político femenino. Los partidos, en vez de cumplir la cuota e incluir en sus estructuras y candidaturas a mujeres lideresas sociales y políticas en sus territorios, han optado por tomar este requisito como un cumplimiento formal, y no han asumido su rol de garantes de los derechos políticos de las mujeres y de los principios de igualdad y democracia paritaria.

Así mismo, NIMD (2016) ha expuesto lo problemático que resulta que los partidos políticos no incluyan en sus estatutos medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres. Esto se reafirma con el *Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos Políticos*[7], elaborado por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, el cual encontró que el promedio obtenido por los partidos en la dimensión electoral (que mide la inclusión de candidatas en las listas y las mujeres electas en cargos y corporaciones públicas), corresponde al 43,6%, es decir, en promedio no alcanzan si quiera a ser calificados por encima del 50%, dando cuenta de la deuda que tienen con la garantía a la inclusión de mujeres en sus listas y de su efectiva elección.

Alvarado, Salazar y Ospina (2019), en relación con la cuota de género, encontraron que al interior de los partidos analizados en su estudio, no se incluyen en los estatutos como causal de impugnación de las listas el incumplimiento de la cuota, lo que genera falta de claridad del procedimiento y se obstaculiza el acceso a medidas efectivas en las colectividades políticas.

[6] Así reza textualmente el artículo 28 de la ley 1475 de 2011, a la que se referencia como Ley de Cuotas. Hasta el momento no se ha dado un debate jurídico de fondo sobre el uso del concepto de "género" y de "sexo" en esta y otras normas.
[7] En la tercera medición nacional del ranking (2016) se evaluó a 13 partidos políticos, midiendo las dimensiones en una escala de 1 a 100

En conclusión, la forma en la que los partidos han brindado avales de manera informal y con procedimientos poco claros a nivel interno, con el llamado "dedazo", o con dispositivos abiertos de consulta con militantes y ciudadanos, no han resultado en una inclusión paritaria de las mujeres en las candidaturas. Así, la cuota del 30% se ha convertido en un techo para las mujeres, e incluso en el caso en que los partidos incumplieran con este requisito legal, no hay herramientas claras y públicas al interior de estos para hacer exigible su cumplimiento.

2.3 La (des)financiación política del liderazgo femenino

Una de las explicaciones a la falta de representación efectiva de la mujer se refiere a la falta de recursos económicos para ejercer la política. De acuerdo con Casas-Zamora y Falguera, en el marco de la Conferencia Global sobre el Dinero en la Política llevado a cabo en 2015, se concluyó que "la falta de recursos económicos está ampliamente aceptada como una de las principales barreras de la participación política de las mujeres, cuyo acceso a las fuentes de financiación privada y a la distribución de recursos públicos a través de los partidos políticos es normalmente muy limitada" (2017). Colombia es un ejemplo más de este fenómeno y, a pesar de que la legislación colombiana ha introducido algunas regulaciones para hacer frente a este problema, la realidad sigue siendo que el liderazgo femenino político se encuentra desfinanciado.

La Misión Electoral Especial (MEE) en el 2017 presentó un diagnóstico sobre algunos de los principales problemas de la financiación política en relación con la inclusión de las mujeres en política. Según esto, se plantean tres conclusiones sobre las medidas presentes en la Ley 1475 de 2011, que regula a los partidos políticos: i) sobre la financiación para el funcionamiento de los partidos (art.18), la destinación de recursos para la promoción de las mujeres en los partidos políticos carece de control y no hay especificaciones sobre porcentajes ni rubros destinados exclusivamente para las lideresas políticas, y en los casos en que al interior de los partidos existen oficinas de mujeres, éstas no tienen adecuada financiación para realizar sus funciones; ii) sobre el 5% de incentivos para repartir entre los partidos proporcionalmente al número de mujeres elegidas por el partido (art.17), no es clara la destinación que hacen los partidos de estos incentivos, una vez los reciben; iii) las mujeres candidatas realmente no reciben apoyo económico de manera proporcional para las campañas.

Según investigaciones internas de la MOE[8], los montos que recibieron las organizaciones políticas en relación con la participación política de la mujer y los recursos destinados por cada organización para fomentar la inclusión y formación efectiva de mujeres correspondientes al 2018, se evidencia que:

- Los partidos y movimientos políticos invirtieron en total $1.431.661.468 en rubros relacionados con la inclusión efectiva de mujeres en el ámbito de la políti-

[8] El informe "Financiación de partidos políticos y la inclusión efectiva de la mujer" realizado por el área de Asuntos Públicos y Transparencia de la Misión de Observación Electoral en julio de 2019

ca, lo que representa un 3.4% del total de ingresos por financiación estatal que recibieron las colectividades políticas.

• 8 de los 16 partidos políticos estudiados destinan a la promoción de la participación política de la mujer un monto muy inferior al que les es entregado como financiación correspondiente al número de candidatas electas.

• El 47% de lo invertido en la inclusión efectiva de mujeres por los partidos políticos, corresponde a "formación política", dejando que un 39.7% no sea especificado y se ponga en otros gastos que tienen relación con inversiones para el liderazgo femenino. Este porcentaje representa 569 millones de pesos que no están especificados en rubros claros.

Vale la pena reiterar el problema de control sobre la financiación pública destinada por los partidos, en tanto la información que se consigna en el aplicativo Cuentas Claras es demasiado genérica para llevar un control real de su destinación.

Finalmente, en relación con la financiación privada de las campañas políticas, este es un escenario donde las mujeres (especialmente las lideresas emergentes) se tienen que enfrentar con más obstáculos, pues los donantes, o financiadores, tienen en cuenta su capacidad financiera y su "viabilidad electoral" para apoyarlas, entendiendo lo primero como el respaldo económico que tienen para responder en caso de un préstamo. Por su parte, la "viabilidad electoral" se refiere a la capacidad real de ganar las elecciones, lo que en la práctica se mide por si son herederas de otros líderes políticos, su historial en pasadas elecciones o si ya cuentan con apoyo del electorado (Casas-Zamora & Falguera, 2017).

2.4 Violencia contra la mujer en política

La MOE, junto con el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), ha venido estudiando el fenómeno de la violencia contra la mujer en política. De manera específica, esta violencia se define como "todas aquellas agresiones dirigidas a las mujeres por ser mujeres sin distinción de su afinidad política o ideológica, con el objetivo de impedir, desestimular y/o dificultar el ejercicio de participación y/o representación de las lideresas políticas, sociales y comunales. Esta violencia puede ser perpetrada por actores legales o ilegales y se manifiesta mediante acciones físicas, psicológicas, simbólicas y económicas como consecuencia de una cultura machista que ha establecido que el espacio público es para los hombres y el privado para las mujeres" (MOE, 2019). Teniendo esto en cuenta, la MOE identifica y adopta las siguientes categorías de manifestación de la violencia contra las mujeres en política:

• ***Violencia física:*** definida como "las acciones que afectan la integridad personal de una mujer, así como de miembros de su familia cuando ella es el blanco" (Corporación Sisma Mujer, 2016, p.13). Las afectaciones a la integridad personal comprenden también hechos de secuestros, atentados, desaparición forzada, asesinatos y violencia sexual (MOE, 2019). De manera específica, sla violencia sexual hace referencia a actos o intentos de carácter sexual que desembocan en algún daño psi-

cológico, físico y/o emocional que padece una mujer (ACNUR, 2003). En relación con el ejercicio político, NDI (2017) ha identificado que esta violencia puede estar orientada al intercambio forzado de favores sexuales a los que accede una mujer para obtener el aval y/o apoyo económico de un partido para ser candidata.

• ***Violencia psicológica:*** de acuerdo con la Corporación Sisma Mujer (2016) esta violencia comprende acciones y/u omisiones que buscan "degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de las mujeres" (p.13), por medio de las amenazas verbales y escritas de violencia física, coerción, difamación, acoso sexual, boicot social (MOE, 2019). En el contexto político, estas acciones y/u omisiones "pretenden deslegitimar a las mujeres como actores políticos socavando su confianza, competencia y visibilidad en la esfera política y pública, afectando negativamente la forma en que son retratadas y, por tanto, en cómo se les percibe" (NDI, 2017, p.19).

• ***Violencia simbólica:*** se entiende como todos aquellos actos que, de forma explícita o sutil, tienen como objetivo minimizar el rol de la mujer en política, haciendo uso de los estereotipos y prejuicios que existen sobre las mujeres y su rol en la sociedad y en la esfera pública[9], entorpeciendo el desarrollo de su ejercicio político. Por ejemplo apagar el micrófono cuando están hablando, difundir imágenes sexualizadas, etc. (NIMD, 2016, p.24).

• ***Violencia económica***: se define como las acciones y/u omisiones que buscan controlar o restringir el acceso a los recursos económicos para el ejercicio de la política de las mujeres. Esta violencia se puede clasificar en dos tipos: 1) la que se ejerce al interior de los partidos o movimientos políticos; y 2) la que pueden experimentar al momento de conseguir financiación para sus campañas políticas provenientes de otros actores sociales y políticos (MOE, 2019). Por ejemplo, en relación con el accionar de los partidos políticos se pueden presentar casos en los que a las lideresas se les niega o dificulta el acceso a los espacios físicos dentro de las sedes de las organizaciones para ejercer sus labores o cuando no les dan recursos para el funcionamiento de sus actividades (NIMD, 2016).

Estas manifestaciones de violencia producen fuertes impactos en la democracia, pues hacen parte de las causas que explican el por qué no hay más mujeres en política. Pero también, dan cuenta de discriminaciones por razones de género y de fenómenos que enfrentan las mujeres, que no son experimentados por los hombres. Cabe resaltar que, de acuerdo con el estudio realizado por NIMD (2016) a mujeres electas entre 2012-2015, "6 de cada 10 mujeres han tenido que padecer algún tipo de violencia [y] la manifestación más común es la violencia simbólica" (p.44). NIMD concluye que este fenómeno es sistemático y afecta significativamente el desempeño de estas lideresas como funcionarias públicas, menoscabando, a su vez, a las instituciones democráticas (p.52)

[9] Sobre estos estereotipos y prejuicios se discute en el apartado 2.1 del presente capítulo.

El seguimiento que realiza la MOE[10] permite brindar los siguientes datos sobre la violencia política contra la mujer. Entre el 27 de octubre de 2018 hasta el 27 de julio de 2019, en total 317 líderes políticos, sociales y comunales han sido víctimas de violencia política. De estos hechos, 60 fueron cometidos contra lideresas, lo que representa el 18,9% del total de los casos. Los hechos de violencia política en general se han presentado en 26 de los 32 departamentos, el 73% hace referencia a hechos de violencia política contra la mujer. Los departamentos más afectados por la violencia política contra la mujer son Cauca, Arauca, La Guajira y Nariño, así como el distrito capital (Bogotá).

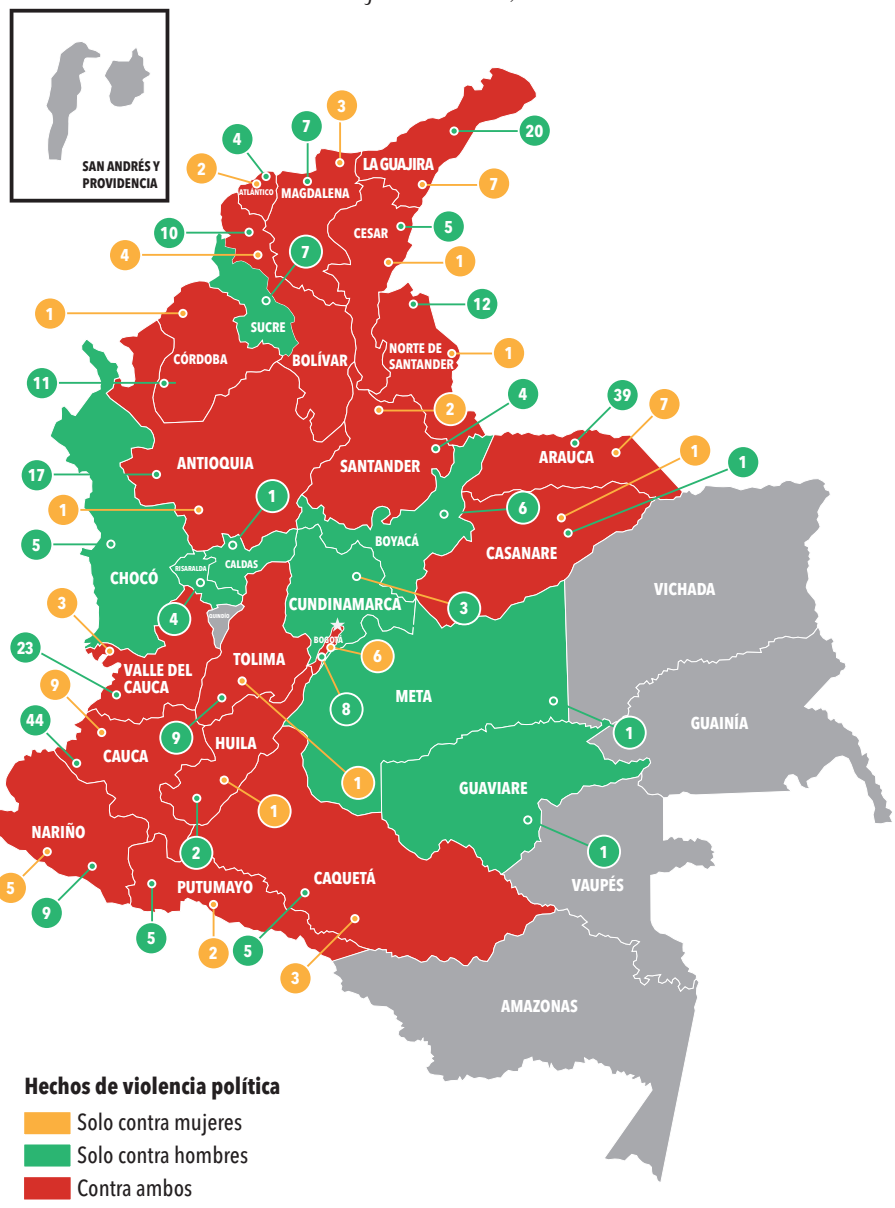
Tabla 4. *Número de hombres y mujeres víctimas de violencia política por departamento (27 octubre 2018-27 de julio de 2019).*

#	Departamento	Mujer	% sobre el total de mujeres	Hombre	% sobre el total de hombres	Total	% sobre el total
1	Cauca	9	15,0%	44	17,1%	53	16,7%
2	Arauca	7	11,7%	39	15,2%	46	14,5%
3	La Guajira	7	11,7%	20	7,8%	27	8,5%
4	Bogotá D.C.	6	10,0%	8	3,1%	14	4,4%
5	Nariño	5	8,3%	9	3,5%	14	4,4%
6	Bolívar	4	6,7%	10	3,9%	14	4,4%
7	Valle del Cauca	3	5,0%	23	8,9%	26	8,2%
8	Magdalena	3	5,0%	7	2,7%	10	3,2%
9	Caquetá	3	5,0%	5	1,9%	8	2,5%
10	Putumayo	2	3,3%	5	1,9%	7	2,2%
11	Atlántico	2	3,3%	4	1,6%	6	1,9%
12	Santander	2	3,3%	4	1,6%	6	1,9%
13	Antioquia	1	1,7%	17	6,6%	18	5,7%
14	Norte de Santander	1	1,7%	12	4,7%	13	4,1%
15	Córdoba	1	1,7%	11	4,3%	12	3,8%
16	Tolima	1	1,7%	9	3,5%	10	3,2%
17	Cesar	1	1,7%	5	1,9%	6	1,9%
18	Huila	1	1,7%	2	0,8%	3	0,9%
19	Casanare	1	1,7%	1	0,4%	2	0,6%
20	Sucre		0,0%	7	2,7%	7	2,2%
21	Chocó		0,0%	5	1,9%	5	1,6%
22	Risaralda		0,0%	4	1,6%	4	1,3%
23	Cundinamarca		0,0%	3	1,2%	3	0,9%
24	Caldas		0,0%	1	0,4%	1	0,3%
25	Guaviare		0,0%	1	0,4%	1	0,3%
26	Meta		0,0%	1	0,4%	1	0,3%
	Total	**60**		**257**		**317**	

Fuente: MOE con datos de RNEC

[10] Metodología expuesta en el capítulo sobre violencia política del presente libro.

Mapa 1. *Violencia Política Hombres y Mujeres por departamentos (27 octubre 2018-27 de julio de 2019).*



TOTAL GENERAL 60 MUJERES y 257HOMBRES
27 de octubre de 2018 a 27 julio de 2019.

Elaborado por: Observatorio deViolencia Política - Misión de Observación Electoral

De manera específica las lideresas han sido víctimas de amenazas, desapariciones, atentados y asesinatos, hechos que se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 5. *Hechos de violencia contra las lideresas políticas, sociales y comunales (27 de octubre de 2018 – 27 de julio de 2019).*

#	Departamento	Amenaza	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Cauca	3	1	4	1	9	15,00%
2	Arauca	7				7	11,70%
3	La Guajira	6		1		7	11,70%
4	Bogotá D.C.	4		2		6	10,00%
5	Nariño				5	5	8,30%
6	Bolívar	4				4	6,70%
7	Caquetá	1			2	3	5,00%
8	Magdalena	2			1	3	5,00%
9	Valle del Cauca	3				3	5,00%
10	Atlántico	1		1		2	3,30%
11	Putumayo	1			1	2	3,30%
12	Santander	1			1	2	3,30%
13	Antioquia	1				1	1,70%
14	Casanare				1	1	1,70%
15	Cesar	1				1	1,70%
16	Córdoba	1				1	1,70%
17	Huila	1				1	1,70%
18	Norte de Santander			1		1	1,70%
19	Tolima	1				1	1,70%
	Total	**38**	**1**	**9**	**12**	**60**	
	% por tipo de hecho	**63%**	**2%**	**15%**	**20%**		

Fuente: Observatorio de Violencia Política - Misión de Observación Electoral

Del total de los 317 líderes víctimas de violencia política, 127 son líderes políticos o funcionarios públicos electos, de estos 22 son mujeres; y 2 se reconocían como precandidatas a alcaldías: Claudia López, precandidata a la Alcaldía de Bogotá quien fue amenazada, y Sonia Rosero González precandidata a la Alcaldía de Puerto Asís Putumayo, lideresa asesinada.

Frente hechos tan graves como son los 12 asesinatos contra lideresas, este tipo de violencia se presenta mayoritariamente en contra de lideresas sociales y comunales quienes, en su mayoría, pertenecen a comunidades indígenas, campesinas, afrodescendientes o sindicales, asociaciones de víctimas, colectivos de mujeres y ambientalistas. Esta violencia tiene un impacto considerable en relación con el fortalecimiento de los liderazgos femeninos en los territorios, dado que estas mujeres asesinadas lideraban grupos feministas o colectivos de mujeres organizados. Incluso, muchas de ellas representan la lucha de las mujeres al interior de comunidades indígenas o de colectividades políticas. Cabe destacar el caso de una lideresa comunal, miembro de la mesa de víctimas en Rosas - Cauca, quien fue torturada, violada y asesinada, hecho que da cuenta de la relación entre la violencia basada en género y su impacto en el ejercicio de la política.

Es importante visibilizar la violencia contra las mujeres en política y alertar a las autoridades estatales y los partidos políticos sobre este fenómeno para que se creen mecanismos para la prevención, protección y mitigación de estos casos. Especialmente, si se tiene en cuenta que la regla general ha sido que no se identifique ni reconozca, en la esfera pública, la violencia contra la mujer en política. Por el contrario, se han minimizado y normalizado estos sucesos, considerándolos como hechos aislados confinados a la esfera privada, tomándolos como el costo que deben asumir las mujeres que deciden integrar los escenarios políticos (MOE, 2019).

En consecuencia, es claro que este fenómeno es un obstáculo para la participación en política de las mujeres, si se tiene en cuenta el problema de subrepresentación en política y cómo estos acontecimientos desincentivan los liderazgos políticos en los territorios.

3. Obstáculos institucionales

La diferencia numérica entre hombres y mujeres en política encuentra explicación, entre otras cosas, por la discriminación histórica que han sufrido las mujeres en estos escenarios. Discriminación impuesta desde la misma institucionalidad con leyes discriminatorias que hasta hace medio siglo negaron el derecho al sufragio y la posibilidad de ser candidatas a cargos de elección popular. En este sentido, las instituciones estatales tienen una obligación clara de introducir e implementar medidas que materialicen una democracia paritaria, los principios de igualdad y equidad de género en la política. Es por ello que en los siguientes apartes expondremos los obstáculos que han surgido, bien sea por la acción o inacción, de parte del legislador y de las autoridades del sistema de justicia electoral colombiano.

3.1 La paridad en política: una promesa incumplida del legislador

El problema de subrepresentación de las mujeres ha sido abordado a través de medidas afirmativas, particularmente las denominadas leyes de cuotas, las cuales son reconocidas como mecanismos efectivos para aumentar la participación de las mujeres en la política (Reyes, 2015). Incluso, han sido consideradas desde un análisis económico como un mecanismo eficiente para alcanzar los fines que persigue (Lozano & Molina, 2014).

• *¿Por qué la reforma legal es clave?*

Tras diez intentos legislativos fallidos, la Ley de Cuotas en listas de candidatos llegó a Colombia en el 2011 (ONU Mujeres, 2016). La tendencia de introducir esta medida afirmativa para resolver el problema de ausencia de participación y representación de las mujeres empezó en América Latina en 1991 en Argentina y se extendió a la mayoría de los países de la Región. En consecuencia, las leyes de cuotas han sido exitosas en incrementar la oferta electoral de mujeres, sin embargo ello no ocurrió significativamente para las cifras de mujeres electas (ONU Mujeres, 2016). Adicionalmente, en varios países latinoamericanos se ha documentado cómo las organizaciones políticas han aplicado estos mandatos legales no como mínimos por cumplir, sino como máximos (Llanos, 2013).

En este sentido, el debate sobre la solución definitiva al problema de subrepresentación se ha movido hacia lo que Llanos (2013) denomina como el nuevo paradigma: "la paridad"[11]. Sobre este aspecto, Llanos argumenta que:

> *La paridad constituye una crítica, desde las mujeres, a una democracia representativa que ha sido ineficaz para garantizar en la práctica el ejercicio de los derechos de la mitad de su ciudadanía. A una democracia que ha ignorado que una posición de subordinación en el estatus de las mujeres dentro de la sociedad —generada por una construcción patriarcal de los roles que desempeñan y, en consecuencia, un desigual acceso a los recursos de toda índole— limita sus posibilidades de ejercicio y disfrute de los derechos que, en abstracto, se les han reconocido a través de la igualdad formal. Un ejemplo claro se da en el ámbito de los derechos políticos. (p.21)*

Esta medida fue por primera vez introducida en Ecuador en el 2008. Dicho país realizó una reforma a su Constitución ordenando la paridad[12] en los cargos de nominación y función pública, como también en los partidos políticos. En el 2009, Bolivia introdujo en una reforma constitucional y en su ley electoral el mandato de paridad y alternancia[13] en las listas de candidatos y candidatas para todos los cargos de gobierno y de representación. Costa Rica, por su parte, en este mismo año modificó su código electoral para que las listas estuvieran integradas por 50% de mujeres y 50% de hombres e introdujo el mandato de alternancia. Finalmente, en 2012, Nicaragua introdujo en su ley electoral la obligación de paridad y alternancia en las listas de aspirantes a elecciones municipales, parlamentarias y al Parlamento Centroamericano (p.12).

La introducción del mandato legal de paridad permite la garantía no solo en la oferta de mujeres en política, sino en el resultado de las elecciones a cuerpos colegiados de representación popular. Es importante precisar que este mandato legal requiere de la especificación de la medida en las listas de candidatos, y no la mera enunciación del principio de paridad en la Constitución o en la ley. Es así como el papel del legislador es fundamental para lograr una democracia paritaria, dado que es el encargado de desarrollar legalmente este principio de paridad.

• *¿Qué ha pasado en Colombia con la paridad?*

Colombia no ha sido ajena a la discusión sobre la inclusión real de las mujeres en política. El Congreso, siguiendo la tendencia de varios países de la Región en el año 2014 aprueba, en la reforma constitucional "Equilibrio de Poderes" (Acto Legislativo 02, 2015), la inclusión de la paridad, la alternancia y la universalidad[14] (conocidas

[11] Este concepto fue concebido especialmente como la "democracia paritaria" en el marco de la primera Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones en noviembre de 1992, en el cual un grupo de mujeres ministras y exministras europeas suscribieron la Declaración de Atenas. Quince años después de esta Cumbre, los países latinoamericanos y del Caribe suscriben el llamado "Consenso de Quito" en el que reconocen la paridad como una meta de las democracias de la Región (Llanos, 2013, pág. 19).

[12] Este principio indica que la conformación de un cuerpo político colegiado debe estar compuesta por 50% de mujeres.

[13] Este principio se refiere al orden en que deben organizarse las listas de los partidos políticos, según el cual no podrían seguirse dos aspirantes del mismo sexo, sino que deben alternarse: mujer-hombre-mujer-hombre etc.

[14] Este principio se refiere a la obligatoriedad de cumplir con la cuota de género en todas las listas, sin excepción alguna. Esto es relevante en el caso colombiano, dado que la cuota es obligatoria sola en el caso de las listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular, es decir, en la actualidad no es universal la cuota

con las siglas PAU) como principios que garanticen la equidad de género en política.

A pesar de que esta reforma es radicada el 3 de septiembre de 2014[15] sin referencia a medidas que promuevan la equidad de género, en el segundo debate en el Senado[16] se agrega una proposición en el siguiente sentido: las listas serán cerradas y bloqueadas en las que se "alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un género los puestos pares y los del otro los impares" (Ibíd.), disponiendo la progresividad en la implementación de la lista cerrada, es decir, se establece PAU con una medida concreta que materializa los principios.

Posteriormente, durante la primera vuelta del trámite de este Acto Legislativo, se mantiene que las listas serán cerradas y bloqueadas, pero se elimina el 50-50 de cada uno de los sexos y se establece que las listas no podrán sucederse, de manera consecutiva, más de dos personas del mismo género, lo que se conoce como la fórmula 2-1 para la conformación de las listas (fórmula que no incorpora en sí el principio de alternancia).

Iniciando el segundo debate de la segunda vuelta en el Senado el proyecto normativo conserva la disposición de lista cerrada y su aplicación progresiva. No obstante, se introduce que en la conformación de las listas se observarán los principios de paridad, alternancia y universalidad[17], indicando la Fórmula 2-1.

Finalmente, se elimina del proyecto la disposición de lista cerrada y la fórmula 2-1, manteniendo los principios de paridad, alternancia y universalidad[18] en las listas . Así, el artículo 20 del Acto Legislativo No. 02 de 2015 que reforma el artículo 262 de la Constitución, establece que: "las listas deben observar en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad según lo determine la ley".

Esta nueva norma constitucional representa una tarea inconclusa del legislador dado que la definición de estos principios, y dotar de contenido a los mismos, quedó como una labor asignada a éste para poderlos materializar. Dicha obligación, al cabo de 4 años desde que se aprobó la reforma constitucional a la fecha, se ha incumplido. Es clara la falta de voluntad política por parte del órgano legislativo para cumplir con dicha obligación de reglamentación; esto, si se observan los cambios al texto de la reforma "Equilibrio de Poderes" reseñados, el cual tan solo enunció los principios más no su implementación. Además, hay que tener en cuenta los intentos fallidos de implementación legal que se han venido dando en los años siguientes.

En el mismo año en que se aprueba este acto legislativo, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, radica el 3 de septiembre el Proyecto de Ley Estatutaria No. 83 de 2015[19] llamado: *Proyecto de Ley Estatutaria*

[15] Gaceta del Senado de la República N° 458 de 2014.
[16] Gaceta del Senado de la República N° 585 y 602 de 2014.
[17] Gaceta del Senado de la República N° 213 de 2015.
[18] Gaceta de la Cámara de Representantes N° 396 de 2015.
[19] Gaceta del Senado de la República N° 660 de 2015.

para la consecución efectiva de la igualdad real en la representación política de las mujeres, cuyo objetivo era cumplir con la Constitución y regular dichos principios. Este proyecto contemplaba cinco puntos principales:

1) La definición de los principios: paridad, alternancia y universalidad
2) La reglamentación en relación con las organizaciones políticas, por ejemplo frente a estatutos de los partidos políticos, órganos directivos de partidos, entre otros asuntos.
3) Las normas sobre financiación de campañas y del funcionamiento.
4) La regulación sobre la inscripción de listas para corporaciones de elección popular, disponiendo la alternancia en las listas y una fórmula para aplicar la progresividad en la inscripción por períodos de tiempo y dependiendo del número de curules a proveer;
5) Acceso a medios de comunicación. Este proyecto de ley no fue debatido cabalmente por los parlamentarios, por lo que fue archivado por tránsito de Legislatura y solo pasó el primer debate en Comisión I del Senado[20].

Posteriormente, se radica el proyecto de ley 31 de 2016 (por la coalición de mujeres congresistas que estuvieron impulsando la iniciativa anterior). Éste tan solo supera el primer debate en el Senado el 8 noviembre de 2016[21] y al no ser debatido ni aprobado por el Congreso, es archivado por tránsito de Legislatura. En el 2017 esta discusión se retoma por la Misión Electoral Especial (MEE) la cual, en el marco del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno y las FARC-EP[22], estaba encargada de presentar las recomendaciones para la reforma político-electoral prevista en el punto 2 del Acuerdo. Dicho mandato se tradujo en propuestas para incrementar y fortalecer el liderazgo, la inclusión y la representación política de las mujeres, abarcando diferentes frentes, como financiación, regulaciones al interior de los partidos, al interior de la autoridad electoral, entre otros; además, hacía énfasis en la ampliación progresiva de la cuota hasta llegar a la paridad, alternancia y universalidad (MEE, 2017).

Estas recomendaciones no se vieron reflejadas, de manera clara, en el proyecto radicado por el Gobierno el 17 de mayo de 2017[23]. El proyecto indicaba que las listas debían ser cerradas y bloqueadas y, en su conformación, se debían observar los principios de PAU, los cuales aún no tienen una definición clara ni en la Constitución, ni en la ley, dejando su aplicación sujeta a una interpretación por la Corte Constitucional, que podría o no corresponder a la materialización de paridad en electas al fin de cuentas. Luego, en el primer debate en Comisión I de Cámara[24], se introducen reglas para la implementación progresiva de la paridad, ahora sí, especificando el mandato de

[20] Gaceta del Senado de la República N° 813 de 2015.
[21] Gaceta del Senado de la República No. 1036 de 2016.
[22] Se trata del Punto 2.3.4. del Acuerdo de Paz del 24 de noviembre de 2016; este punto daba un triple mandato a la MEE de presentar recomendaciones para "asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral; modernizar y hacer más transparente el sistema electoral; dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia".
[23] Se trata del Proyecto de Acto Legislativo No. 012 de 2017 de Cámara y el proyecto de acto legislativo No. 07 de 2017 de Senado "Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera".
[24] Gaceta de la Cámara de Representantes No. 643 del 2017

50-50 en las listas. Estas reglas son eliminadas en el proyecto efectivamente aprobado en dicho primer debate[25], y nuevamente el proyecto queda a mitad de camino (tan solo logra ser aprobado hasta el tercer debate[26]) y es archivado el 29 de noviembre en la Plenaria del Senado.

Para la legislatura 2018-2019, el nuevo Gobierno Nacional radica el proyecto de reforma política[27] incluyendo las listas cerradas junto con el mandato de paridad en ellas[28]. Durante el cuarto debate en la Cámara de Representantes los representantes votan mayoritariamente de manera negativa este articulado y una vez más PAU queda sin piso legal. Esta acción de los parlamentarios generó un rechazo de diferentes sectores de la sociedad, especialmente por parte de sociedad civil y el Gobierno mismo (RCN Radio, 2018; El Heraldo, 2019)
Lo anteriormente reseñado da cuenta de cómo PAU se encuentra en nuestra democracia como un "adorno constitucional"; una simple promesa hecha a las mujeres quienes demandan su implementación con medidas legales específicas que desarrollen el contenido de estos principios y permitan cambiar las cifras de participación y representación en política hacia una democracia colombiana 50/50. Es así como el legislador se encuentra en mora y su omisión representa una barrera institucional a la participación política de las mujeres.

3.2 Aplicación de la ley de cuotas por las autoridades electorales

Las cuotas de género han sido la acción afirmativa por excelencia implementada para enfrentar la desigualdad entre hombres y mujeres en la política. No obstante, esta medida como lo han evidenciado los últimos procesos electorales solo garantiza, en estricto sentido, que la oferta electoral femenina sea más amplia, pero no que más mujeres sean elegidas.

En este sentido, se hace necesario indagar sobre el accionar de las autoridades encargadas de interpretar y hacer cumplir dichas normas. El Observatorio de Justicia Electoral de la Misión de Observación Electoral analizó la garantía efectiva de las cuotas de género, tomando como referente las características que debe tener un Sistema de Justicia Electoral efectivo. Dicha investigación arrojó una conclusión clara sobre los medios de exigibilidad de la ley de cuotas y la labor que las autoridades electorales han desempeñado de manera holística: "en términos generales, podemos observar que el Sistema de Resolución de Conflictos Electorales colombiano no cumple cabalmente con las garantías mínimas" (Alvarado, Salazar, & Ospina, 2019).

Los autores mencionados evidencian diferentes obstáculos que afectan la capacidad de las mujeres de exigir la cuota de género. Primero, que las autoridades electorales, especialmente el Consejo Nacional Electoral, no ha sido lo suficientemente activo para deconstruir el estereotipo nocivo que existe sobre la cuota, según el cual las mu-

[25] Gaceta de la Cámara de Representantes No. 781 de 2017.
[26] Gaceta del Senado de la República No. 1083 de 2017.
[27] Se trata del Proyecto de Acto Legislativo No. 31 de 2018 de Senado y el proyecto del acto legislativo No. 081 de 2018 de Cámara.
[28] Gaceta del Senado de la República N° 1041 de 2018.

jeres que son inscritas por los partidos son "mujeres relleno"; esto dado que dicho órgano ha presentado interpretaciones excesivamente formalistas sobre el requisito, y no desde una perspectiva garantista y de derechos que reivindique esta acción afirmativa como una medida para garantizar los derechos políticos de las mujeres, actitud que contribuye a la narrativa sobre las cuotas como un mero cumplimiento formal de la norma por parte de los partidos políticos (p.41). Segundo, sobre los medios que se pueden activar ante órganos administrativos o judicial[29], las autoras encontraron que:

i) no existe procedimiento claro de revocatoria de inscripción de candidaturas -medio de control que aplica ante el CNE que permite la exigibilidad de la cuota de género a las listas a corporaciones públicas-; ii) se presenta un choque de competencias entre la RNEC y el CNE, choque que -en principio- ha sido resuelto mediante conceptos del CNE, pero que por la naturaleza no vinculante de éstos, no brinda una verdadera estabilidad al mecanismo de control; iii) para acudir ante el sistema judicial, se establecen requisitos de procedibilidad injustificados, dado que estos solo se exigen frente al caso de impugnaciones por violación a la cuota de género y no en otras causales sin justificación alguna que explique dicha discriminación; iv) las decisiones del CNE son problemáticas en tanto: a) carecen de fuerza vinculante, especialmente en el caso de los conceptos, b) no son irrevocables dado que pueden ser controvertidas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, c) no han sancionado a los partidos por la violación de la cuota de género, ni mucho menos se han orientado en reparar a las afectadas por la misma, y d) el sistema no da cuenta de procesos oportuno (p.40).

Tercero, se evidencia la impunidad que existe ante la violación de la cuota, por parte de los partidos políticos, en tanto el Consejo Nacional Electoral no ha sancionado en los casos en que se ha incumplido con esta obligación legal. Esta disposición no incentiva verdaderamente a las organizaciones políticas a abordar la cuota de género como una medida afirmativa en pro de la participación en política de un grupo históricamente discriminado y subrepresentado, como lo son las mujeres en Colombia. Tampoco, se ha brindado medidas de reparación ante el menoscabo a mujeres en sus derechos políticos (p.41).

Finalmente, las autoras encuentran que los obstáculos de acceso a la justicia que tradicionalmente han enfrentado las mujeres se replican también en la justicia electoral, en relación con el uso ínfimo que las mujeres hacen de la justicia, dado que no han sido quienes mayoritariamente han activado el aparato de justicia electoral para exigir la cuota de género[30], a pesar de ser las principales interesadas ante su incumplimiento. En contraste, el aparato se ha activado como un recurso de los partidos en competencia. Lo mismo en referencia al desconocimiento por

[29] El estudio analiza los pronunciamientos y decisiones tomados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, la Sección Quinta del Consejo de Estado (encargada de los temas electorales), tribunales administrativos y fallos de jueces en escenarios de acción de tutela.
[30] De acuerdo con Alvarado, Salazar & Ospina (2019): "solo el 6% de los casos analizados ante el CNE fueron presentados por mujeres".

parte de las mujeres de los mecanismos de justicia; es así como hay una falta de socialización y publicidad de los medios de exigibilidad de la cuota de género (p.41).

4. Conclusiones

Los mensajes claves abordados en el presente capítulo están dirigidos, de forma especial, a las autoridades estatales y organizaciones políticas.

Primero, hay municipios y departamentos que presentan más crisis de subrepresentación que otros. Por una parte, frente a las elecciones de cargos uninominales (Alcaldía y Gobernación), al no contar con una Ley de Cuotas, la ausencia de mujeres en dichos cargos es más aguda: hasta el momento el promedio nacional de inscritas para gobernaciones es del 12% y del 15% para alcaldías. Vale la pena alertar sobre la ausencia de mujeres como aspirantes a las alcaldías de ciudades principales, así como su ausencia en las gobernaciones de 17 departamentos (Antioquía, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar, Nariño, Magdalena, Norte de Santander, Huila, Cauca, La Guajira, Quindío, Caquetá, Putumayo, Arauca, Guaviare, Amazonas y San Andrés).

El panorama no es más alentador para los cargos plurinominales (Concejos Municipales y Asambleas Departamentales); en tanto la ley de cuotas ha sido insuficiente para incrementar el número de mujeres electas, la tendencia ha sido el estancamiento o incluso la disminución del porcentaje de electas, como lo muestran los datos de los últimos procesos electorales. Asimismo, tenemos 17 departamentos que se ubican por debajo del promedio nacional de candidatas inscritas a Asambleas en las últimas elecciones (37%)[31], y también 17 departamentos y el Distrito Capital también por debajo del promedio nacional de inscritas para los concejos de 2015 (37%)[32].

Si observamos las candidaturas para estas elecciones 2019, encontramos que se mantienen los porcentajes de candidatas en las asambleas. Para los concejos municipales, el promedio de mujeres aspirantes solo mostró el incremento de un punto en comparación con las elecciones anteriores.

Segundo, queremos generar alertas sobre los departamentos donde más se han presentado casos de violencia política contra lideresas. Sobre este aspecto, Arauca, La Guajira, Bolívar y Bogotá reportan más casos amenazas. Nariño y Caquetá presentan el mayor número de asesinatos y Cauca es el territorio que más atentados contra lideresas registra.

Tercero, ante la crisis de subrepresentación que se ha evidenciado es importante enviar un mensaje al legislador, el cual tiene la responsabilidad de desarrollar los principios de paridad, alternancia y universalidad, siendo ésta una oportunidad inaplazable (más no exclusiva) para hacer frente a los diferentes obstáculos. El legislador tiene

[31] Estos son: Antioquía, Chocó, Amazonas, Risaralda, Putumayo, Santander, Guaviare, Córdoba, César, Arauca, Caquetá, Boyacá, Valle del Cauca, Cauca, Vichada, Guainía y Magdalena.
[32] Estos son: Arauca, Bolívar, Nariño, Quindío, Sucre, Norte de Santander, Casanare, Atlántico, Vichada, Putumayo, Guaviare, Magdalena, Córdoba, La Guajira, Cesar, Amazonas, Cauca y Bogotá D.C.

la competencia y el poder de introducir medidas que contribuyan a:

i) deconstruir los estereotipos y roles de género que dificultan la participación de las mujeres en la política, buscando la naturalización del papel de la mujer en esta esfera;
ii) introducir los principios de paridad, alternancia y universalidad en las listas, lo cual implica que se deba aplicar para todas las corporaciones públicas (no solo donde se elijan 5 curules o más), se deberá alternar la conformación de la lista entre hombres y mujeres, y la misma deberá estar compuesta mitad hombres y mitad mujeres, pero más aún es indispensable que estas disposiciones avancen hacia la implementación de las listas cerradas, en tanto permitirán un efecto directo para aumentar el número de mujeres electas en concejos, asambleas y juntas administradoras locales;
iii) convertir a los partidos políticos en instituciones que materialicen la equidad de género en su interior; especialmente en relación con la inclusión de más mujeres en las candidaturas, así como en cargos directivos;
iv) financiar los liderazgos femeninos desde las diferentes actividades que requieren recursos, esto es: para las campañas políticas, al interior de los partidos en formación, promoción de la participación en política de la mujer y de las oficinas de asuntos de género, entre otras medidas;
v) crear mecanismos que permitan el seguimiento de los casos de violencia que se presenten contra las mujeres en política, facilitando la identificación de víctimas y las formas en las que se manifiesta la violencia, para su prevención, mitigación y sanción oportuna.

Cuarto, es necesario que las autoridades electorales integrantes del Sistema de Justicia Electoral, como lo son la Registraduría, Consejo Nacional Electoral, jueces de tutela, jueces administrativos y el Consejo de Estado, encargados de interpretar e implementar las normas encargadas de promover la igualdad de género, como es el caso de la ley de cuotas o la ley que desarrolle PAU, opten por asumir el llamado "activismo judicial", convirtiéndose en verdaderos garantes de los derechos políticos de las mujeres.

Por último, los partidos políticos tienen el deber de operar como agentes capaces de implementar políticas internas y complementarias al sistema electoral para la inclusión de más mujeres en política. Esto es fundamental, pues no basta solo con cumplir con los mínimos que la ley les exige, es necesario que éstos sean actores activos en la lucha por la igualdad de género desde sus estatutos, la selección de candidatos y directivos, la asignación de recursos específicos a las mujeres militantes de los partidos para financiar sus campañas, actividades y espacios de formación de lideresas sociales y políticas; y la visibilidad que los mismos le pueden dar a las mujeres desde estas plataformas políticas, deconstruyendo los estereotipos y prejuicios que han permeado la política y la sociedad colombiana.

En consecuencia, muchas de las recomendaciones de implementación de las medidas orientadas a la institucionalidad estatal son replicables al interior de los partidos políticos en el marco de sus competencias y deberes, por lo que los conminamos a asumir su responsabilidad. Desde la MOE estamos convencidos que aunando esfuerzos entre todos los actores políticos y tomando las medidas correspondientes se logrará una democracia paritaria en nuestro país.

Bibliografía

ACNUR. (2003). Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía Para la Prevención y Respuesta. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Alvarado, D., Salazar, L., & Ospina, É. y. (2019). Cuotas de género y Justicia Electoral en Colombia. Bogotá: Editorial Misión de Observación Electoral.

Archenti, N., & Tula, M. I. (2008). Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género. Buenos Aires: Heliasta.

Bernal, A. (2017). Mujeres en política: metáforas, estereotipos y órdenes. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Casas-Zamora, K., & Falguera, E. (2017). Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) - Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD).

Corporación Sisma Mujer. (2016). Violencia política contra mujeres en Cauca y Meta. Bogotá: ONU Mujeres.

DANE. (2018). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá.

El Heraldo. (8 de Mayo de 2019). Se hunde Reforma Política en el Congreso. El Heraldo. Recuperado de/www.elheraldo.co/politica/se-hunde-reforma-politica-en-el-congreso-629588

Lesmes Cabiativa, A. (2018). Participación política de la mujer en el escenario político colombiano: Una mirada general a la participación política de la mujer en Colombia. Bogotá D.C: CEDAE.

Llanos, B. (2013). La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Lima, Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2013 - Comisión Interamericana de Mujeres 2013.

Lozano Suárez, D. (2018). Participación política de las mujeres: ¿cómo juegan los estereotipos de género en la implementación de la Ley de Cuotas en las elecciones al Congreso de la República de Colombia para el período 2014-2018? Estudios Socio-Jurídicos, 20(2), 103-128.

Lozano, C., & Molina, E. (2014). La ley de cuotas como mecanismo eficiente en la participación política de las mujeres. Justicia Juris, 10(2), 83-94.

MEE. (2017). Propuestas Reforma Político Electoral . Bogotá: Editorial Misión de Observación Electoral .

Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia. (2016). Tercera Medición Nacional. Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos y Movimientos Políticos en Colombia 2014-2015. Bogotá D.C.: ONU Mujeres, PNUD, NIMD .

MGCI . (2017). Consideraciones para la garantía de los derechos de las Mujeres y la igualdad de género en las reformas del régimen y la organización electoral en Colombia. Insumos para consideración de la Misión

Electoral Especial . Bogotá: ONU Mujeres, PNUD, NIMD.

MOE. (2019). Guía para la elaboración de un protocolo frente al fénomeno de la violencia contra la mujer en política-VPM. Informe en construcción (pendiente por publicar). Bogotá: Editorial Misión de Observación Electoral.

MOE, Misión de Observación Electoral;. (2016). Lecciones de una Democracia Local en construcción. Bogotá: -MOE-, Misión de Observación Electoral;.

Moreno Salamanca, N. (6 de septiembre de 2018). ¿Cuáles son los obstáculos en la participación política de las mujeres en Colombia? La silla vacia . Recuperado de https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-las-mujeres/historia/cuales-son-los-obstaculos-en-la-participacion-politica-de

NDI. (2017). #NotTheCost cese a la violencia en contra de las mujeres en la política. Guía del Programa. Washington, DC: National Democratic Institute (NDI) .

NIMD, N. (2016). Mujeres y participación política en Colombia - El fenómeno de la Violencia contra las Mujeres en Política. Bogotá D.C.: NIMD, Netherlands institute for Multiparty Democracy.

ONU Mujeres . (2019). El camino hacia la paridad en el Congreso colombiano: la representación política de las mujeres después de las elecciones de 2018 . Bogotá: ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; Registraduria Nacional del Estado Civil.

ONU Mujeres. (2015). La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. México: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres.

ONU Mujeres. (2016). "La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres en las elecciones locales de 2015. Bogotá: ONU Mujeres - Entidad de las Naciones unidas para la Igualdad.

ONU Mujeres; Sisma Mujer. (2016). Participación Política de las Mujeres y Relación con Violencias Basadas en Género. Un proceso de caracterización en elecciones territoriales 2011-2015. Bogotá: ONU Mujeres - Entidad de las Naciones unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

Ortega, B., & Peña, A. (2018). Estado de la participación política de la mujer en las primeras elecciones del posconflicto: los obstáculos como riesgos a la participación y la representación. En G.T. MOE, Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales Colombia 2018 (págs. 280-296). Bogotá: Editorial Misión de Observación Electoral .

Peña, L. A., & Silva, P. (2018). De la participación a la representación efectiva. Bogotá D.C: MOE.

RCN Radio. (14 de Diciembre de 2018). Rechazan hundimiento de artículo de paridad política. Organizaciones de mujeres exigen que el Congreso garantice la equidad en la participación política. RCN Radio. Recuperado de https://www.rcnradio.com/politica/rechazan-hundimiento-de-articulo-de-paridad-politica

Reyes, N. (2015). Participación política de mujeres en elecciones locales . En G.T.-M. Electoral, Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015 (págs. 357-371). Bogotá: Misión de Observación Electoral .

Rodríguez Pico, C. R. (2015). La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales del 2015 en colombia. Bogota D.C.: CEDAE-RNEC.

Soto, L. (2015). Estereotipos dificultan participación política de las mujeres. 29ª reunión del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra. Ginebra.

Wills Obregón, M. E. (2007). Inclusión sin representación: La irrupción política de las mujeres en Colombia (1970-2000). Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Gacetas institucionales

Senado de la República. Gaceta N° 458 de 2014.
Senado de la República. Gaceta N° 585 y 602 de 2014.
Senado de la República. Gaceta N° 213 de 2015
Senado de la República. Gaceta N° 660 de 2015.
Senado de la República. Gaceta N° 813 de 2015
Senado de la República. Gaceta N° 1036 de 2016.
Senado de la República. Gaceta N°1083 de 2017.
Senado de la República. Gaceta N° 1041 de 2018
Cámara de Representantes. Gaceta N° 396 de 2015.
Cámara de Representantes. Gaceta N° 643 de 2017.
Cámara de Representantes. Gaceta N° 781 de 2017.

Las elecciones atípicas: el riesgo de malos avales como un costo para la democracia

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Autor:
VIVIANA SARMIENTO
Investigadora
Congreso Visible
Universidad de los Andes

Tras las elecciones locales de 2015 varios municipios y departamentos tuvieron elecciones atípicas entre finales de 2015 y 2018 por distintas irregularidades, inhabilidades o sanciones de los mandatarios electos en 2015. Este capítulo se centrará en mostrar los riesgos que generan las elecciones atípicas en los departamentos y municipios, resaltando los gastos que se generan al organizar una nueva elección, los problemas de gobernabilidad y transparencia y la falta de castigo a los partidos cuyos candidatos fueron sancionados provocando la repetición de la elección. Es importante tener en cuenta los riesgos que presentan las elecciones atípicas ya que, como publicó la Procuraduría, para las elecciones de 2019 hay 694 candidatos avalados con posibles inhabilidades (El Tiempo, 2019).

En este documento, en un primer lugar, se presentará el número de elecciones atípicas realizadas para el periodo 2016-2019 y sus causas, diferenciando entre las que se dieron por victoria voto en blanco de aquellas causadas por destituciones e inhabilidades de los candidatos electos. En segundo lugar, se tratará el tema de los partidos políticos implicados y la alternancia en las elecciones atípicas. Es decir, se presentarán los partidos y coaliciones con más casos de alcaldes y gobernadores destituidos y se analizará si se da o no continuidad partidista del destituido o sancionado en el ganador de la atípica. Además, se debatirá la falta de castigo que hay para los partidos por avalar candidatos con posibles inhabilidades o con procesos penales. La tercera parte, dará cuenta de los costos financieros e institucionales, respondiendo a las siguientes preguntas: a) ¿cuál fue el costo de organizar estas elecciones para la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)? b) ¿Se otorgó dinero de reposición de votos? c) Teniendo en cuenta el momento dentro del periodo de gobierno en el que se da la elección atípica, ¿cuáles son las implicaciones en cuanto a gobernabilidad en las gobernaciones y alcaldías? d) ¿Cómo cambió la participación electoral respecto a la primera

elección, visto como un costo para la democracia? Por último, este texto abordará el rol de la MOE en las elecciones atípicas.

1. Elecciones atípicas 2016-2019 y sus causas

Tras las elecciones locales de 2015 se realizaron 44 elecciones atípicas en todo el país. El cargo a elegir con mayor número de atípicas fueron las alcaldías, con un total de 33 casos (75%), en su mayoría provocados por inhabilidades y procesos judiciales. El segundo lugar lo ocuparon las Juntas Administradoras Locales (JAL), con 8 casos (18% del total) que fueron causados en su totalidad por el triunfo del voto en blanco.

Tabla 1. *Número de elecciones atípicas por cargo entre 2015 y 2018.*

Cargo	Cantidad	%
Alcaldía	33	75%
JAL	8	18%
Gobernación	2	5%
Concejo	1	2%
Total	**44**	**100%**

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

Tabla 2. *Elecciones atípicas por año y cargo a elegir 2015-2018*

Año	Cargo				
	Gobernación	Alcaldía	Concejo	JAL	Total
2015		2			**2**
2016	1	13	1	8	**22**
2017		8			**8**
2018	1	10			**11**
Total	**2**	**33**	**1**	**8**	**44**

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

Como muestra la tabla 2, posterior a las elecciones locales de 2015, el 50% de las elecciones atípicas se realizaron en el año 2016. A finales de 2015 y principios de 2016 se realizaron las elecciones a Alcaldía y a JAL causadas por el triunfo del voto en blanco y las elecciones a Alcaldía y Concejo provocadas por asonadas o problemas de orden público el día de la elección. Por otra parte, desde la segunda mitad de 2016 hasta 2018 se realizaron elecciones atípicas de Alcaldía y Gobernación relacionadas con casos de inhabilidad, procesos penales, muerte del mandatario, renuncia y doble militancia. Es importante mencionar que el 25% (11 casos) de las elecciones atípicas se realizaron en 2018, faltando poco más de un año para el final del periodo de mandato.

Respecto a las causas de los comicios, como muestra la tabla 3, la mayoría de las elecciones atípicas fueron causadas por inhabilidades (30%) y procesos penales (23%) de los mandatarios electos; 20% fueron causadas por el triunfo del voto en blanco, que incluye a todos los casos de elecciones atípicas de JAL y uno de Alcaldía, mientras que 11% responden a asonadas y otro 11% a la muerte de los alcaldes. En suma, 57% de los casos de fueron el resultado de irregularidades al momento de avalar o posesionar candidatos cuestionados.

Tabla 3. *Causas de las elecciones atípicas.*

#	Razón de la elección atípica	Cantidad	%
1	Inhabilidad	13	30%
2	Proceso penal	10	23%
3	Voto en blanco	9	20%
4	Muerte del alcalde	5	11%
5	Asonada	5	11%
6	Doble militancia	1	2%
7	Renuncia	1	2%
	Total	**44**	**100%**

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

2. Partidos Políticos involucrados en elecciones atípicas y alternancia

Según los datos presentados en la tabla 4, el partido político con mayor número de avalados cuya elección generó comicios extemporáneos fue Cambio Radical, con 6 casos (25%) seguido por Opción Ciudadana y el Partido Conservador, cada uno con 4, y el Partido de la U con 3. Igualmente, es importante mencionar que dos mandatarios inhabilitados provenientes de Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC) también hicieron parte de esta lista, así como dos de coaliciones entre partidos.

Tabla 4. *Partidos políticos de mandatarios sancionados que causaron elecciones atípicas.*

#	Partido	Número de atípicas causadas	%
1	Cambio Radical	6	25%
2	Opción Ciudadana	4	17%
3	Partido Conservador	4	17%
4	Partido de la U	3	13%
5	Coaliciones*	2	8%
6	Grupo significativo de ciudadanos	2	8%
7	MAIS	2	8%
8	Alianza Verde	1	4%
	Total**	**24**	**100%**

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

La normatividad vigente sobre las destituciones o inhabilidades a mandatarios electos permite que, mientras se dan las elecciones, un alcalde o gobernador encargado sea elegido de una terna que envía el partido que entregó el aval al mandatario sancionado. Lo anterior significa que, a pesar de las sanciones, los partidos mantienen el control sobre los municipios o departamentos mientras se elige el nuevo mandatario, lo cual puede tener efectos en el desarrollo de la campaña a la elección atípica. Por ejemplo, varios de los casos de elecciones atípicas involucraron la participación del grupo político del ganador en 2015 contra el grupo político del perdedor de la misma elección, con el agravante de que los alcaldes o gobernadores encargados provenían del grupo político del ganador de 2015 y, según los testimonios entregados en algunas comisiones de seguimiento electoral[1], eso significó el riesgo del uso de los recursos o poderes de la administración local en apoyo a una campaña.

En otros casos, los alcaldes o gobernadores encargados también fueron cuestionados por sus actuaciones durante su periodo en el cargo, como ocurrió en 2016 en San Andrés de Sotavento, Córdoba, donde la alcaldesa encargada, Viviana Hoyos, fue capturada por presuntamente violar la ley de garantías vigente para las elecciones atípicas al hacer nuevos nombramientos (El Universal, 2016).

* Las coaliciones fueron conformadas por: 1. AICO, Partido Liberal y Partido de la U, 2. Alianza Verde, Partido Liberal y Partido Conservador.
** Este total no incluye las elecciones atípicas causadas por voto en blanco (9), por asonadas o disturbios (5), por muerte del alcalde (5) y por renuncia por motivos personales (1).
[1] La Comisión de Seguimiento Electoral es el ámbito de coordinación interinstitucional convocado por las secretarías de gobierno del nivel territorial de la elección, en el cual, junto con autoridades, partidos políticos y la MOE, se coordina la realización de las elecciones. La reglamenta el Decreto 2821 de 2013.

Tabla 5. *Alternancia o continuidad en las elecciones atípicas 2015-2019.*

Alternancia	16	70%
Continuidad	7	30%
Total*	**23**	**100%**

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

De las 23 elecciones atípicas que se realizaron por razones de sanciones e inhabilidades, 16 contaron con alternancia del partido en el poder y 7 permitieron la continuidad del grupo político del mandatario sancionado. Sin embargo, la alternancia en las elecciones atípicas no necesariamente se relaciona con gobernantes más transparentes, como lo demuestran las capturas del gobernador de La Guajira, Wilmer González Brito y el alcalde de Tumaco Julio Cesar Rivera, ambos elegidos a través de elecciones atípicas en 2016 y 2017 respectivamente. Los dos mandatarios ganaron retando al grupo político que había sido elegido en 2015, lo que significó un cambio en el poder. Gonzáles Brito fue condenado a 10 años de prisión por delitos relacionados con su elección (El Espectador, 2018), mientras que Rivera fue capturado por irregularidades en contratación (El Espectador, 2018). Igualmente, las sanciones a los partidos después de una elección atípica aún son insuficientes e ineficaces. El Consejo Nacional Electoral (CNE) sancionó en 2017 a varios partidos políticos tras haber revocado algunos de los avales a candidatos inhabilitados en distintas corporaciones en las elecciones de 2015 (El País, 2017). Además de contemplar multas (de montos pequeños), estas sanciones por revocatoria de aval estaban destinadas a afectar la capacidad de nominación del partido en el territorio y corporación donde participaba su candidato (MOE, 2019). No obstante, el CNE, que no había sancionado a todos los partidos que, según la Procuraduría, habían avalado candidatos inhabilitados, se retractó de impedir la nominación de candidatos en 2019 como sanción a estos partidos.

Por situaciones como estas, la Misión Electoral Especial creada por el Acuerdo de Paz pidió, en su propuesta de Reforma de Política y Electoral (2017), cambiar la normatividad para que los partidos políticos asumieran mayores responsabilidades por sus avalados y fueran sancionados también, una vez estos asumieran sus cargos. La sanción contemplada fue que el alcalde o gobernador encargado no fuera seleccionado de una terna del partido que avaló al mandatario

* Este total no incluye las elecciones atípicas causadas por voto en blanco (9), por asonadas o disturbios (5), por muerte del alcalde (5), por renuncia por motivos personales (1), ni la elección atípica de la alcaldía de Sativasur, Boyacá que fue aplazada indefinidamente y nunca se realizó.

en la elección regular. Actualmente los partidos no son castigados si sus candidatos son sancionados ya posesionados. Como se mencionó anteriormente, solo en casos de revocatorias de avales previos a la posesión tras ganar la elección, es que los partidos reciben castigos. Finalmente, aunque el Artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 (reforma al Código Penal) castiga con cárcel y multa la participación en una elección estando inhabilitado, este recurso puede ser subutilizado, ya que es más fácil que el CNE revoque los avales antes de la elección, lo que reduce la presión de ser responsable con la entrega de avales y la postulación.

3. Costos económicos y para la democracia

La realización de elecciones atípicas le costó a la Nación más de $25.617.921.527, como se puede observar en la tabla 6. La porción más alta de este dinero corresponde a la organización de atípicas causadas por doble militancia, inhabilidades y procesos penales, que corresponde a $25.056.289.106, es decir, el 97% del dinero; mientras que las elecciones por voto en blanco, muerte del alcalde y asonadas fueron el 3% del valor.

Tabla 6. *Costo de la realización de las elecciones atípicas 2015-2018.*

Razón de la atípica	Cargo	Costo	% del costo total
Inhabilidad	Alcaldía	$5.583.024.929	49%
	Gobernación	$7.080.497.340	
Proceso penal	Alcaldía*	$9.810.563.222	48%
	Gobernación	$2.480.293.323	
Voto en blanco	JAL**	$46.163.490	0,2%
	Alcaldía	$12.791.905	
Muerte del alcalde	Alcaldía	$289.605.862	1%
Asonada	Alcaldía	$142.600.149	0,7%
	Concejo	$30.174.624	
Doble militancia	Alcaldía	$42.954.897	0,2%
Renuncia	Alcaldía	$99.251.786	0,4%
Total		**$ 25.617.921.527**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos de RNEC y MOE.

* No incluye la atípica de Yopal, Casanare, cuya información no fue entregada por la Registraduría a la MOE.
** No incluye la atípica de Guaduas, Cundinamarca, sobre la cual no se tiene información.

Los altos costos por la realización de elecciones atípicas no están contemplados en el presupuesto de años no electorales de la RNEC, que es cuando suelen ocurrir. Lo anterior significa que la Nación debe invertir recursos que no estaban presupuestados en repetir elecciones. Esta situación es más preocupante si se considera que el 97% del dinero se usó en elecciones atípicas causadas por inhabilidades, procesos penales y doble militancia de los electos en 2015, situaciones que podrían haberse evitado si los partidos políticos aplicaran un filtro exhaustivo sobre los candidatos que avalan, o si la autoridad electoral hiciera un mejor control.

Vale la pena detallar los casos de las elecciones más costosas. Repetir las elecciones de Cartagena en mayo de 2018 tras la renuncia del electo en 2015 por un proceso penal en su contra costó 9 mil millones y medio de pesos (el 37% del costo de todas las atípicas). En abril, la Procuraduría General de la Nación le advirtió formalmente al CNE que Antonio Quinto Guerra, el candidato avalado por el Partido Conservador, estaba inhabilitado por haber contratado en el año anterior con el departamento de Bolívar, y le pidió revocar su candidatura (Revista Semana 2018). Sin embargo el CNE hizo caso omiso de esta solicitud, las elecciones se realizaron el 6 de mayo y el mencionado candidato salió victorioso. Cinco meses después, en octubre del mismo año, el Tribunal Administrativo de Bolívar anuló la elección, en una decisión confirmada por el Consejo de Estado (2019), acogiendo el concepto de la Procuraduría. De tal forma que se desperdició el dinero público de la elección atípica más cara del último cuatrienio.

Otro ejemplo diciente es la segunda elección atípica más cara de este periodo, a saber, la atípica de gobernación en La Guajira. En su momento, la candidatura de Oneida Pinto, avalada por Cambio Radical, fue demandada ante el CNE por posible inhabilidad, pues cuatro años antes ella había sido electa alcaldesa del municipio de Albania, en el mismo departamento, y no renunció a tiempo para no inhabilitarse (Revista Semana, 2015). El CNE decidió que no estaba inhabilitada, le permitió competir, ella quedó electa en las locales de 2015, y luego en junio de 2016 el Consejo de Estado anuló su elección, porque efectivamente estaba inhabilitada (El Heraldo, 2016). Esta confusión entre la máxima autoridad electoral y la autoridad judicial de lo contencioso administrativo le costó a la Nación 7 mil millones de pesos, que fue el costo de la atípica de noviembre de 2016 (28% del costo total de las atípicas en el último cuatrienio).

A pesar de esto, no hay un castigo financiero a los partidos que otorgan avales a candidatos cuestionados que luego generan elecciones atípicas a pesar de su responsabilidad. Por esta razón, en 2017 la propuesta de Reforma Política y Electoral contempló que los partidos cuyos candidatos causaran elecciones atípicas por sanciones o inhabilidades fueran responsables de parte del pago de la organización de los comicios extra temporáneos (Misión Electoral Especial, 2017).

Las elecciones atípicas también generan gastos a través de la reposición de gastos de campaña, bajo los lineamientos indicados por el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011. Lo anterior significa que el CNE debió en-

tregar recursos a las campañas que participaron en las elecciones atípicas, incluyendo aquellas que provenían de los grupos de los mandatarios sancionados o inhabilitados. Como muestra la Tabla 7, en el año 2015 el CNE determinó por medio de resolución que, para las elecciones locales de ese año, se darían $3.012 por voto en elecciones departamentales (Asamblea y Gobernación) y $1.815 en municipales (Concejos y Alcaldía), mientras que para 2018 los valores fueron $3.530 y $ 2.127, respectivamente.

Tabla 7. *Valor de la reposición de gastos por votos fijado por el CNE*

Año	Cargo	Monto por voto
2015	Asambleas y Gobernaciones	$ 3.012
	Concejos y Alcaldías	$ 1.815
2016	Asambleas y Gobernaciones	$ 3.185
	Concejos y Alcaldías	$ 1.920
2017	Asambleas y Gobernaciones	$ 3.369
	Concejos y Alcaldías	$ 2.030
2018	Asambleas y Gobernaciones	$ 3.530
	Concejos y Alcaldías	$ 2.127

Fuente: Elaboración propia con datos de CNE

Además del costo monetario de las elecciones atípicas, también hay un costo para la confianza en el proceso democrático y la gobernabilidad.

Respecto a la confianza en el proceso democrático, un ejemplo de los problemas que genera la elección atípica es la reducción en el nivel de participación. En promedio se dio una reducción del 15% en la participación entre la elección regular de 2015 y las atípicas por delitos o inhabilidades de candidatos (25 de los casos). Solo un municipio (Ungía, Chocó) tuvo un aumento del 2%, mientras que en las demás elecciones se redujo la participación entre el 2% (Mesetas, Meta) y 41% (Riohacha, La Guajira).

Otro efecto relacionado a la confianza en el proceso se relaciona con la logística de las elecciones, pues al contar con menos recursos y al tratarse de la elección de una sola corporación, la RNEC organiza el certamen con menos mesas de votación. Aunque se mantienen los mismos puestos o lugares de votación, la reducción en las mesas fue un tema que en varias comisiones de seguimiento despertó el descontento de algunos candidatos y partidos, que argumentaban

que podía haber problemas de congestión en los puestos de votación el día de los comicios. Sin embargo, la RNEC argumentó que el recorte en el número de mesas se basaba en que solo se elegía una corporación, y además proyectaban la reducción de la participación de los ciudadanos, como se señaló previamente. Aunque en efecto la participación disminuyó, algunos candidatos sintieron desconfianza en la elección por este motivo.

Finalmente, existe el costo a nivel de gobernabilidad dentro de los departamentos y municipios. De los 4 años de mandato, los mandatarios que ganaron las elecciones atípicas solo pueden gobernar poco más de 1 año, sin contar que estarán ejecutando el plan de desarrollo de su antecesor. Como se presentó en la tabla 2, se realizaron 11 elecciones atípicas en 2018, por lo que estos mandatarios tendrán que gobernar poco tiempo y bajo estas condiciones. Asimismo, los problemas jurídicos y disciplinarios de algunos de los candidatos ganadores de los comicios atípicos generan problemas de gobernabilidad en las regiones, ya que se da una sucesión de mandatarios encargados y electos que no permiten la continuidad de un proyecto en los territorios.

4. La MOE en las elecciones atípicas

La Misión de Observación Electoral (MOE) acompañó el 51% de las elecciones atípicas a través del despliegue de observación electoral. Las elecciones atípicas del periodo 2016-2019 coincidieron también con el aumento de procesos electorales por revocatorias de mandato y consultas populares. Al igual que le sucede a la Registraduría, para la MOE estos eventos implican gastos no presupuestados, lo que dificulta acompañar la totalidad de los procesos electorales extemporáneos.

Tabla 8. *Elecciones atípicas observadas por la MOE 2015-2018.*

Año	Elecciones observadas	% sobre elecciones realizadas
2015	2	100%
2016	7	32%
2017	6	75%
2018	7	64%
Total	**22**	**51%**

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

Igualmente, la tarea de la MOE también se enfocó en alertar a las autoridades sobre los riesgos que se presentaron en el transcurso de las campañas de estas elecciones. Por ejemplo, en noviembre de 2016, la MOE decidió no observar la elección atípica de gobernación de La Guajira debido a la falta de garantías y los altos niveles de riesgo por delitos electorales y violencia política (Revista Semana, 2016).

Así mismo, las alertas de la MOE en la elección atípica de la alcaldía de Tumaco (Nariño) en 2017 sirvieron para resaltar el difícil contexto en el que se estaba dando la elección, debido al alto nivel de cultivos de hoja de coca, la presencia de una Zona Veredal para la concentración y desmovilización de las FARC, las acciones de grupos armados ilegales y la aparición de disidencias de FARC. Por esta razón se calificó dicha elección en riesgo extremo y se enviaron observadores externos a Tumaco (MOE, 2017).

Como se mencionó, ambas elecciones atípicas resultaron en la elección de mandatarios que fueron capturados a los pocos meses, sumiendo estos territorios en una inestabilidad política aún mayor que la que ya se presentaba al momento de la elección.

Asimismo, la MOE hizo presencia a nivel local y nacional en las comisiones de seguimiento electoral para hacer seguimiento a la transparencia y denuncias presentadas a las autoridades respecto a las campañas. Finalmente, además de la labor de observación electoral, la organización presentó a la opinión pública y a las autoridades diversos informes sobre las elecciones atípicas para alertar los riesgos y los costos que generan en el país.

5. Conclusiones

Como se mostró a lo largo de este documento, las elecciones atípicas generan riesgos y costos para la democracia y la transparencia electoral, en particular las atípicas le costaron 25 mil millones de pesos a la Nación, sin que los responsables de generar estos costos reciban castigos adecuados.

Este texto subraya que las inhabilidades y los procesos judiciales de los candidatos son las principales causas de este fenómeno que, precisamente, podría evitarse a través del buen uso de las herramientas que existen actualmente en la legislación tanto para la Autoridad Electoral como para los partidos políticos, en su ejercicio de filtrar las personas que aspiran a representar a la ciudadanía a través de las vías democráticas. Es clara la necesidad de una reforma electoral que castigue con eficacia a candidatos y partidos que se prestan para la elección de personas inhabilitadas, o que por el avance de sus procesos penales resultan presas o condenadas tras la elección.

Para futuros estudios es recomendable comparar las elecciones atípicas de este periodo con las de años anteriores, para evaluar si las causales de estos comicios han cambiado a lo largo del tiempo.

Bibliografía

Consejo Nacional Electoral [CNE]. (3 de Febrero de 2015). Resolución 0130 de 2015.

Consejo Nacional Electoral [CNE]. (28 de Enero de 2016). Resolución 0080 de 2016.

Consejo Nacional Electoral [CNE]. (2017 de Enero de 2017). Resolución 0174 de 2017.

Consejo Nacional Electoral [CNE]. (30 de Enero de 2018). Resolución 0118 de 2018.

El Espectador. (13 de Noviembre de 2018). A diez años de cárcel fue condenado el gobernador de La Guajira Wilmer González Brito. Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/judicial/diez-anos-de-carcel-fue-condenado-el-gobernador-de-la-guajira-wilmer-gonzalez-brito-articulo-823333

El Espectador. (20 de Diciembre de 2018). Capturado Julio César Rivera, alcalde de Tumaco (Nariño). Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/judicial/capturado-julio-cesar-rivera-alcalde-de-tumaco-narino-articulo-830283

El Heraldo. (7 de junio de 2016). Consejo de Estado anula elección de Oneida Pinto.

Recuperado de https://www.elheraldo.co/la-guajira/consejo-de-estado-anula-eleccion-de-oneida-pinto-como-gobernadora-de-la-guajira-265076

El País. (12 de Septiembre de 2017). Polvareda por sanción del CNE a partidos políticos. Recuperado de https://www.elpais.com.co/colombia/polvareda-por-sancion-del-cne-a-partidos-politicos.html

El Tiempo. (14 de Agosto de 2019). Estos son los 694 candidatos que están inhabilitados para elecciones. Recuperado de https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/candidatos-inhabilitados-para-elecciones-locales-del-2019-400690

El Universal. (19 de Octubre de 2016). Capturan a alcaldesa (e) de San Andrés de Sotavento. Recuperado de https://www.eluniversal.com.co/regional/cordoba/capturan-alcaldesa-e-de-san-andres-de-sotavento-238115-EXEU346057

Misión Electoral Especial. (2017). Propuestas Reforma Política y Electoral. Bogotá: MOE.

MOE. (22 de Abril de 2017). MOE califica elecciones de Tumaco en riesgo extremo. Recuperado de https://moe.org.co/moe-califica-elecciones-tumaco-riesgo-extremo/

MOE. (2019). Justicia y Democracia: La revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular. Bogotá: Arte Litográfico.

Procuraduría General de la Nación. (30 de mayo de 2019). Consejo de Estado acoge petición de Procuraduría y confirma nulidad de la elección de Quinto Guerra como alcalde de Cartagena. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/portal/consejo-estado-acoge-peticion-procuraduria-confirma-nulidad-eleccion-quinto-guerra-alcalde-cartagena.news

Revista Semana. (9 de julio de 2015). La demanda que busca frenar a Oneida Pinto. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/la-guajira-podra-aspirar-oneida-pinto-la-gobernacion/441668-3

Revista Semana. (2 de noviembre de 2016). La violencia política deja a La Guajira sin observación electoral. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/la-guajira-moe-no-ejercera-observacion-en-elecciones-atipicas/503983

Revista Semana. (21 de abril de 2018). Procuraduría pide revocar candidatura de Quinto

Guerra a la alcaldía de Cartagena. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/procuraduria-asegura-que-quinto-guerra-esta-inhabilitado-para-ser-alcalde-de-cartagena/564507

Dificultad de acceso a los puestos de votación en las zonas rurales de algunos municipios de Colombia[1]

Autores:
LAURA RINCÓN GAMBA[2]
Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial – LINAE
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Externado de Colombia

CARLOS AUGUSTO SÁNCHEZ CASTAÑEDA[3]
Sociedad Geográfica de Colombia

1. Introducción

En el marco del proyecto "Mapeo de las Dinámicas Territoriales de la Implementación del Acuerdo de Paz (M-DTI)", desde el año 2017 nos interesamos por estudiar la dificultad en el acceso a los puestos de votación que viven muchos campesinos en zonas rurales del país; esta debilidad del sistema electoral colombiano que tendría que ser atendida por una política pública eficaz, sostenida en un buen diagnóstico. La relevancia del tema encuentra eco en el Acuerdo de Paz, concretamente en el segundo punto titulado "Participación política: Apertura democrática para construir la paz". Particularmente en la sección 2.3.2 ("promoción de la participación electoral") se establece la necesidad de "adoptar mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas" (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p.51).

En ese contexto hicimos una propuesta metodológica para medir la accesibilidad espacial electoral en Colombia a nivel municipal e intramunicipal que se publicó en los Mapas y factores de riesgo electoral de 2018 (Gamba y Sánchez, 2018). Parte de los resultados que hemos tenido al medir la accesibilidad espacial electoral en algunos municipios del país se presenta en esta publicación, a modo de estudio piloto y con la pretensión de poner en discusión el trabajo, recoger las críticas y seguir avanzando en el tema. Reconocemos las limitaciones que pueden tener los resultados y advertimos que deben leerse con prudencia.

[1] Este trabajo muestra los resultados parciales de la pasantía realizada en el 2018 por Carlos Augusto Sánchez Castañeda en la Sociedad Geográfica de Colombia, en el marco del proyecto de investigación "Mapeo de las Dinámicas Territoriales de la Implementación del Acuerdo de Paz (M-DTI)", formulado y coordinado desde el Programa de Geografía de la Universidad Externado de Colombia, y del cual participa el Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE de la misma universidad, así como la Sociedad Geográfica de Colombia.

[2] 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

[3] Asistente. Sociedad Geográfica de Colombia. asistente@sogeocol.edu.co

Por ahora presentamos los mapas del índice de accesibilidad espacial electoral rural intra-municipal de cuatro municipios de Colombia: Chaparral (Tolima), Turbo (Antioquia), Vista Hermosa (Meta) y San Vicente del Caguán (Caquetá). En publicaciones posteriores podremos mostrar los mapas de otros municipios, además del análisis de encuestas realizadas en abril de 2018 a habitantes de las zonas rurales, en relación con la dificultad que tuvieron de acceder a los puestos de votación en las elecciones legislativas de marzo del 2018[4]. Como puede suponerse, tenemos bastante material que está siendo objeto de depuración y análisis, pues el tema plantea grandes desafíos de orden metodológico en los que se está intentado avanzar.

2. Índice de accesibilidad espacial electoral rural: fuentes de información y apuntes metodológicos

Uno de los factores que podría incidir en la decisión de ir o no a votar por parte de aquellos ciudadanos que quieren y pueden hacerlo es la facilidad de acceder desde el lugar de residencia al puesto de votación, según la distancia que los separa (Rincón y Sánchez, 2018). A este factor lo *denominamos accesibilidad* espacial electoral y, para este estudio, es posible medirlo a través del *índice de accesibilidad espacial electoral* a nivel municipal e intra-municipal: el primero permitirá tomar el municipio como un todo, para tener un mapa nacional que muestre el comportamiento de la *accesibilidad espacial* electoral en cada municipio; el segundo muestra el comportamiento dentro del municipio a nivel veredal.

Dado que el problema del acceso a los puestos de votación mediado por el factor distancia se presenta fundamentalmente en las zonas rurales del país, en esta oportunidad pensamos que convenía denominar el índice como *índice de accesibilidad espacial electoral rural.* Esto implica, para su cálculo, tomar como universo la población rural habilitada para votar del municipio, excluyendo a la población de los cascos urbanos. Así, el índice de accesibilidad espacial electoral rural se expresa de la siguiente forma:

$$I_i = \sum_j \left(\frac{Sj}{Otot}\right) C_{ij}^{-b}$$

Para el caso del análisis intramunicipal, que es el que nos convoca en este escrito, las variables que recoge la fórmula son las siguientes:

- I_i**:** Índice de accesibilidad espacial para cada vereda "i".
- S_j**: Magnitud del servicio:** capacidad del puesto de votación rural "j". Este dato está disponible y su fuente es la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC); lo denotan como "potencial" del puesto de votación. Sin embargo, para este estudio piloto

[4] La elección de los municipios de estudio se hizo en conjunto con el equipo de Semana Rural a partir de su interés en el proyecto. En la Universidad Externado diseñamos la encuesta para aplicar a los campesinos y el equipo de Semana Rural publicó en su periódico la encuesta, lo distribuyó entre los campesinos de los municipios de estudio, y recogió las encuestas directamente en campo (Semana Rural, 2018, pp. 16 y 17).

la Misión de Observación Electoral –MOE facilitó la base de datos que contenía información sobre puestos de votación a nivel nacional, correspondientes a las elecciones legislativas de marzo del 2018.

- ***Otot*** **- Demanda en la zona de estudio:** Corresponde a la población habilitada para votar en toda la zona rural del municipio[5].Planteamos dos caminos posibles para hallar esta información:

  a) Sumar la capacidad (o potencial) de cada puesto de votación ubicado en la zona rural de cada municipio. Esto nos daría el total de la población rural habilitada para votar en toda la zona rural del municipio de estudio. Las limitaciones que tiene esta fuente es que podría haber personas que viven en las zonas rurales y que están habilitadas para votar, pero que están inscritas en los cascos urbanos, de manera que no aparecerían en los datos de la capacidad de los puestos de votación rurales; si se sigue este camino, esta variable podría ser inferior a la real.
  b) Sacar un porcentaje aproximado de la población mayor de 18 años en todo el municipio a partir de las pirámides de población, con base en las proyecciones de población municipal del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (según el Censo del 2005[6]), y aplicar este porcentaje al total de la población rural del municipio. Las limitaciones de dicha fuente es que se basan en proyecciones que, por la antigüedad del Censo, no reflejan necesariamente la realidad. Además, el cálculo de la población mayor de 18 años en el municipio a partir de los rangos de edades que ofrecen las pirámides de población no es tan sencilla y su aplicación a la población rural también podría implicar distorsiones.

  Finalmente, decidimos optar por la segunda alternativa asumiendo que el dato podía ser más preciso, a pesar de ser la más complicada. En todo caso, para poder continuar con este trabajo, esperamos contar con la información que tiene la Registraduría Nacional sobre los censos rurales de cada municipio.

- C_{ij}**: Costos de transporte** entre el origen "i" (residencia de la población rural habilitada para votar) y el destino "j" (puestos de votación). Aunque estos costos pueden estimarse en diversas unidades (costos monetarios o tiempo de desplazamiento), lo viable fue medirlos en función de la distancia que separa al posible votante del puesto de votación. Para hallar esta variable tuvimos que recurrir a diferentes estrategias a partir de algunas claridades previas que se señalan a continuación[7].

[5] En la descripción de esta variable que se hizo en el artículo anterior se hablaba de la población habilitada para votar por vereda; en realidad, corresponde al total de la población rural habilitada para votar.
[6] Hoy probablemente contaríamos con la información del Censo del 2018, si eventualmente se requiriera.
[7] Para esta variable también hay avances de orden metodológico que no habían quedado claras en el artículo del Mapa de Riesgo anterior.

a) La residencia de la población rural habilitada para votar la ubicamos exactamente en el centroide de la vereda asumiendo que todas las personas que allí habitan tienen el mismo grado de dificultad en el acceso a los puestos de votación. En otros términos, son las veredas y no las personas las que van a presentar un índice de accesibilidad espacial electoral particular. En este ejercicio no podemos llegar al nivel de detalle de la residencia particular de cada posible votante, por eso se asume la vereda como un todo, reconociendo que a nivel intra-veredal también existen grados distintos de dificultad de acceso a los puestos de votación.
b) Como el dato del "destino", o la localización de los puestos de votación que hay en cada municipio, la desconocíamos al momento de realizar la medición[8], procedimos a georreferenciarlos de manera manual y aproximada, recurriendo a recursos web como Google Maps y Google Earth. Al tener el nombre de cada puesto de votación por municipio, lo buscamos en esas plataformas web ubicándonos en el municipio de estudio. En el caso de los puestos de votación en el casco urbano la aplicación identificaba fácilmente un punto en el mapa. En el caso de los puestos de votación en las zonas rurales, nos dimos cuenta de que muchos de los nombres de los puestos de votación correspondían al nombre de las veredas. En otros casos, los puestos de votación rurales tenían el nombre de alguna institución educativa, escuela, colegio o lugar público, fácilmente identificables por las aplicaciones. Cuando el nombre del puesto correspondía con el nombre de la vereda, identificamos el centro poblado más grande y ubicamos ahí el punto del puesto. En los casos en que no logramos ubicar ningún centro poblado, y el puesto tenía el mismo nombre de la vereda, el puesto de votación se puso en el centroide veredal. En los casos en que las aplicaciones web no encontraron el nombre que se les pedía recurrimos a los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial: hay veredas que se registran en estos documentos municipales pero no estaban registradas en las aplicaciones web o en la capa de veredas con la cual contábamos[9].

A partir de este procedimiento, logramos georreferenciar todos los puestos de votación de los municipios que se presentan en este estudio, menos el puesto "San Juan de Losada" en San Vicente del Caguán. Éste no se ubicó por la situación de indefinición de límites territoriales que vive esta inspección que afec-

[8] Hoy contamos con la información oficial de la georreferenciación de los puestos de votación, lo cual abre varias posibilidades para el análisis de la accesibilidad espacial electoral rural.
[9] La capa de veredas con la que se trabajó corresponde al mapa veredal de Colombia realizado por ESRI Colombia y el DANE, durante el año 2016. Disponible en: http://www.datosabiertos.esri.co/datasets/veredas-de-colombia
[10] Vale señalar que éste es un caso de estudio muy interesante por las implicaciones no sólo electorales y políticas que tiene, sino también culturales y económicas (El Tiempo, 2019).

ta directamente el proceso electoral10.Debido a la complejidad del proceso que tuvimos que hacer para obtener esta variable (Cij: Costos de transporte), puede suponerse que contiene errores.

No obstante, aún con la información oficial de la georreferenciación de los puestos de votación, hay que reconocer que estamos calculando la distancia entre los lugares de residencia de la población rural habilitada para votar y los puestos de votación en línea recta, lo cual tampoco sucede en la vida real. Un análisis más preciso implicaría hacer un diagnóstico sobre las redes de comunicación y costos de transporte en las zonas rurales de los municipios, tal como se propuso en la publicación anterior (Rincón y Sánchez, 2018). Sin embargo, esto desbordaría las posibilidades reales de un estudio a nivel nacional.

- *-b*: **Parámetro de fricción de la distancia:** La estimación de la fricción de la distancia no es tarea sencilla, según se advierte en los diferentes estudios sobre el tema. Aunque existen varios métodos para estimar este parámetro, es común en los estudios de accesibilidad espacial que se tome un valor por defecto que es -1. En nuestro caso, corresponde a la pendiente que toma la curva de ubicación de los lugares de residencia con respecto al punto de votación. La pendiente siempre será negativa porque a medida que se aleja del punto de votación, menos lugares de residencia acudirán a este puesto.

Esta propuesta que hacemos para medir la accesibilidad, complejiza el análisis hecho por la Misión de Observación Electoral – MOE (Vargas Betancourt, 2018), a quienes reconocemos el camino que abrieron intentando medir este fenómeno con todas las restricciones de información existentes. En su trabajo se asume que la cantidad de puestos de votación rurales en un municipio explica la accesibilidad, bajo el supuesto de que todos los puestos de votación están distribuidos de manera equilibrada y homogénea sobre el territorio municipal. Entonces, entre más puestos, menos distancias a recorrer desde cualquier punto del municipio al puesto de votación, mejorando la accesibilidad. Aunque esto tiene lógica, no siempre el problema está en la cantidad de puestos de votación, habría que considerar su distribución espacial en el área municipal, para saber si están concentrados todos en una misma zona o si, por el contrario, logran cubrir toda el área rural del municipio de una manera más o menos equilibrada (sin mencionar las otras variables que también explican la accesibilidad, como la población rural habilitada para votar en cada municipio).

Puede ocurrir, por ejemplo, que haya municipios extensos con pocos puestos, pero distribuidos espacialmente sobre el área municipal de una manera relativamente homogénea y equilibrada, logrando cubrir todas las veredas existentes; además con una población rural habilitada para votar muy baja y con buena capacidad de los puestos

existentes. En estos casos, probablemente no se requeriría aumentar la cantidad de puestos, aunque el dato que saldría bajo la fórmula propuesta por la MOE, indicaría una mala accesibilidad que se resolvería ubicando más puestos en el municipio. También podría ocurrir —y de hecho sabemos que existen algunos casos en el país— que municipios relativamente pequeños en extensión (km2) tengan muchos puestos de votación; no por ello es posible afirmar que no hay problemas de accesibilidad pues todos los puestos pueden estar ubicados en la misma zona, dejando veredas enteras del municipio sin puestos cercanos.

En conclusión, el problema no es la cantidad de puestos de votación sino su distribución espacial en el área del municipio, en función de la población rural habilitada para votar y la capacidad de los puestos. Por este motivo, resulta relevante conocer la georreferenciación de los puestos de votación, dado que los otros dos datos están disponibles, o se consiguen relativamente fácil.

A pesar de los aportes que brinda esta propuesta, todavía queda por fuera una variable que ameritaría ser incluida en análisis posteriores, y es la cantidad de población habilitada para votar por vereda (para los análisis intramunicipales). Hasta ahora los mapas nos indican si las veredas tienen índices de accesibilidad altos o bajos en función de la distancia entre el centroide de la vereda y cada puesto de votación que hay en el municipio, además del total de la población rural habilitada para votar en todo el municipio y la capacidad de los puestos.

Pero esos índices deberían interpretarse de acuerdo a la cantidad de población habilitada para votar por vereda, pues podría haber veredas con mala accesibilidad, sin que ello implique un problema, suponiendo que fueran zonas despobladas o al menos con un despoblamiento relativo por su condición de reservas naturales, militares o cualquier otra. En el caso contrario (que pensamos que no sucede en realidad, pero podría ser), se pueden presentar veredas con buena accesibilidad por su cercanía a puestos de votación con buena capacidad, pero relativamente despobladas. Un análisis de los mapas de reservas naturales, entre otros, podrían aportar eventualmente a ese análisis.

3. La dificultad de acceder a los puestos de votación en algunos municipios de Colombia

A continuación, presentaremos los mapas de Chaparral (Tolima), Turbo (Antioquia), Vista Hermosa (Meta) y San Vicente del Caguán (Caquetá). Estos municipios han sido históricamente escenario de actores armados, de manera que la experiencia del conflicto la han vivido muy de cerca sus habitantes[11].

3.1 Chaparral (Tolima)

Chaparral está ubicado en el suroccidente del departamento del Tolima, y su cabecera municipal está a 153 Km de Ibagué,

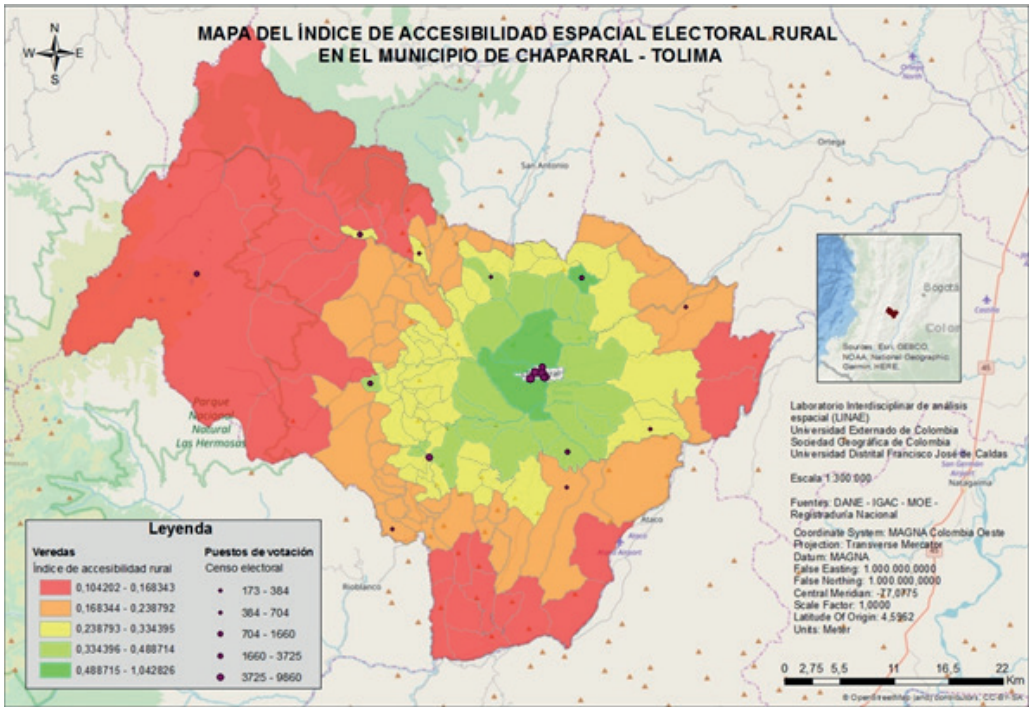
[11] En Semana Rural (2018) se pueden conocer testimonios y relatos de campesinos de varios de estos municipios.

la capital del departamento. El área rural tiene 144 veredas, 5 corregimientos y 10 centros poblados[12].

Según las proyecciones del DANE, para el año 2018 Chaparral tenía 47.344 habitantes, de los cuales 26.812 (57%) habitaban en la cabecera municipal y 20.462[13] (43%) en la zona rural del municipio.

En cuanto a usos del suelo, el 27,2% del territorio está dedicado a la explotación agrícola, el 26,5% son pastos, el 21,8% bosques, el 19,8% forma parte del Parque Nacional Natural de las Hermosas y el 4,7% se dedica a otros usos (CORTOLIMA, s.f.). En el siguiente mapa se puede observar el comportamiento de la accesibilidad espacial electoral rural en el municipio, que para las elecciones legislativas de marzo del 2018, contó con 18 puestos de votación, de los cuales 6 estaban ubicados en la cabecera municipal y 12 en la zona rural.

Mapa 42. *Índice de accesibilidad espacial electoral rural – Chaparral, Tolima.*



Elaboración propia con datos de DANE, IGAC, MOE y RNEC

[12] Para todos los municipios que se describen a continuación, estos datos son tomados del mapa veredal de Colombia referenciado en la nota 9.
[13] Para todos los municipios que se describen a continuación, la información poblacional que se presenta es tomada de las proyecciones poblacionales 2006 – 2020 realizadas por el DANE.

En el mapa se pueden observar los puntos donde se ubican los puestos de votación: 12 en la zona rural y 6 en el casco urbano. La diferencia de sus tamaños indica la capacidad de cada puesto. A simple vista parecería que están localizados de manera más o menos equilibrada sobre el área del municipio, aunque las zonas suroriental y noroccidental no tienen puestos de votación muy cercanos.

Los colores indican el grado de dificultad de cada vereda para acceder a los puestos de votación, de manera que las zonas rojas presentan una dificultad mayor que las zonas verdes. En términos numéricos, las cifras más altas del índice, en este caso las que van de 0,48 a 1,04, corresponden al verde fuerte y son buenos niveles de accesibilidad, mientras que las cifras inferiores, que para el caso son 0,10 a 0,16 corresponden al color rojo y representan malos niveles de accesibilidad.

Se observa que la dificultad de acceso a los puestos de votación incrementa a medida que las veredas se alejan del casco urbano del municipio, porque en el casco urbano hay varios puestos de votación con buena capacidad a los que se podría acceder fácilmente (con poca distancia) desde las veredas más cercanas. Por el contrario, las veredas más distantes del casco urbano presentan mayor dificultad de acceso porque cuentan con pocos puestos de votación cerca, incluso sólo con uno o con ninguno, y los que hay tienen poca capacidad. Es decir que entre menor sea la distancia entre la vereda y cada puesto de votación del municipio, y mayor la capacidad de cada puesto cercano, mejor la situación de accesibilidad.

Aunque esa es la tendencia general en todos los municipios, se pueden observar situaciones particulares en el caso de municipios como Chaparral, pues muestra veredas distantes del casco urbano con una buena accesibilidad relativa (color verde y amarillo), incluso con mejor accesibilidad que veredas que pueden estar más cerca del casco urbano. Esto nos indica que son veredas que tienen al menos un puesto de votación dentro de sus límites y que también cuentan con otros puestos de votación en otras veredas cercanas. También se presenta el caso de veredas con un puesto de votación dentro de sus límites pero con mala accesibilidad (color rojo o anaranjado), lo que indicaría que no hay otros puestos de votación cercanos y además que la capacidad del puesto que está en la vereda es baja. Para el caso de Chaparral, esta situación se presenta en la vereda del extremo noroccidental del municipio, que es una vereda extensa que tiene un puesto de votación, pero que aparece en rojo. Puede observarse que no hay muchos puestos cercanos y que la capacidad del puesto que hay es baja.

Aunque la atención tendría que focalizarse en las zonas señaladas con rojo para mejorar la condición de accesibilidad, en el caso de Chaparral, es probable que no sea tan problemática la situación de la vereda señalada más arriba y las otras veredas cercanas que también están en rojo, dado que toda esa zona corresponde al Parque Nacional Natural las Hermosas, y probablemente el poblamiento en toda esa área es mínimo. Esto no significa ignorar a la población potencialmente vo-

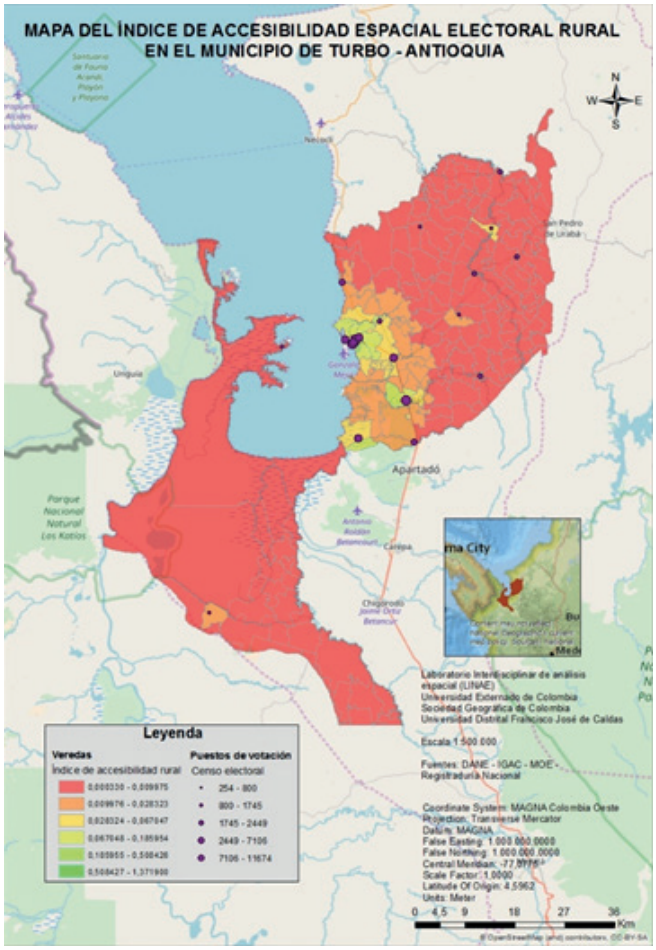
tante allí asentada, pero sí podrían plantearse alternativas diferentes a un puesto de votación fijo, que resultaran más eficaces y menos costosas.

3.2. Turbo (Antioquia)

Turbo está ubicado al noroccidente de Antioquia y es una de las ciudades más importantes poblacional y económicamente de la región del Urabá antioqueño, que ha vivido la violencia durante décadas. Tiene 214 veredas y 18 corregimientos. Para el año 2018 Turbo tenía 172.314 habitantes, de los cuales 69.010 (40%) habitaban en la cabecera municipal y 103.304 (60%) en la zona rural del municipio.

Para las elecciones legislativas de marzo del 2018, Turbo contó con 22 puestos de votación, de los cuales 7 estaban ubicados en la cabecera municipal y 15 en la zona rural, como puede observarse en el mapa.

Mapa 43. *Índice de accesibilidad espacial electoral rural – Turbo, Antioquia.*



Elaboración propia con datos de DANE, IGAC, MOE y RNEC

Similar al comportamiento analizado en Chaparral, en las veredas cercanas al casco urbano de Turbo, la accesibilidad es buena y va desmejorando conforme se alejan. De nuevo, entre más cerca al casco urbano, más puestos de votación cercanos con buena capacidad a los que se puede acceder.

Sin embargo, en Turbo se evidencia que buena parte de la zona suroccidental del municipio no tiene puestos de votación. Sólo se observa uno con baja capacidad en medio de una gran extensión sin puestos. Esto significa que el suroccidente del municipio tiene problemas de accesibilidad importantes; sin embargo, para dimensionar bien el problema habría que considerar la población potencialmente votante en toda esta zona.

La situación mejora un poco en la parte central y nororiental del municipio; no obstante, también en una amplia zona del nororiente se presenta una accesibilidad deficiente pese a que hay más puestos de votación que en la zona suroccidental. Es de suponer que las veredas que tienen puesto de votación tienen índices mejores que las que no tienen, a pesar de que en el mapa salgan en rojo. Esto se debe a que el mapa nos presenta rangos y no el valor exacto para cada vereda. En todo caso, aunque la presencia de un puesto en una vereda mejora su índice, eso no implica necesariamente una condición óptima o similar a la que tienen las veredas cercanas al casco urbano, dada la cercanía a varios puestos de votación con buena capacidad. Además, muchos puestos de votación veredales tienen baja capacidad, de manera que no mejoran sustancialmente los valores del índice.

Hay un caso que vale la pena destacar y es una vereda en el extremo nororiental, que presenta un índice de accesibilidad relativamente aceptable (color amarillo). Esto se explica porque tiene un puesto de votación con baja capacidad, pero cuenta con varios puestos de votación en veredas relativamente cercanas, que tienen una capacidad media.

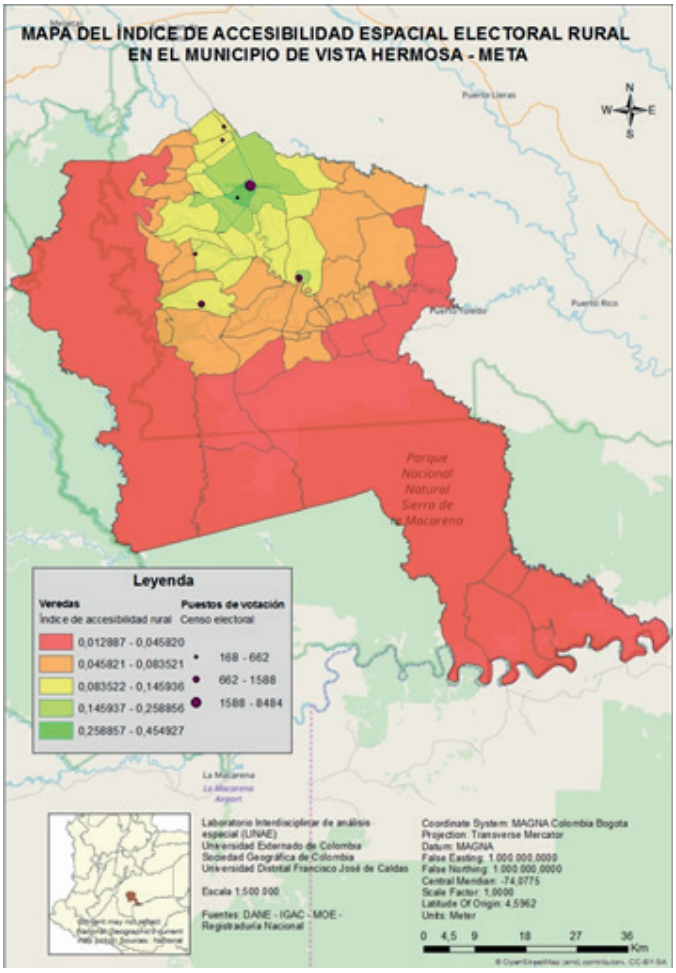
3.3. Vista Hermosa (Meta)

Vista Hermosa está ubicado al sur del Meta y lo separan 145km de Villavicencio, la capital departamental. Se enmarca en una región donde la desmovilizada guerrilla de las FARC-EP hizo presencia históricamente, y donde buena parte de su población se considera víctima del conflicto armado (Unidad de Víctimas, 2016).

El municipio tiene 75 veredas y un parte considerable de su territorio está ubicado en el Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena. Para el año 2018 Vista Hermosa tenía 26.790 habitantes, de los cuales 9.832 (37%) habitaban en la cabecera municipal y 16.950 (63%) en la zona rural del municipio.

Para las elecciones legislativas de marzo del 2018, Vista Hermosa contó con 7 puestos de votación de los cuales 1 estaba ubicado en la cabecera municipal y 6 en la zona rural, como puede observarse en el mapa.

Mapa 44. *Índice de accesibilidad espacial electoral rural - Vista Hermosa, Meta.*



Elaboración propia con datos de DANE, IGAC, MOE y RNEC

Este caso refleja, de manera muy nítida, el patrón que hemos venido describiendo: las veredas distantes del casco urbano tienen mala accesibilidad y las veredas cercanas al casco urbano tienen buena accesibilidad. Sin embargo, en este caso las veredas cercanas al casco urbano tienen buena accesibilidad no porque haya más puestos de votación en el casco urbano, dado que sólo tiene un puesto, sino porque la capacidad de ese puesto de votación es relativamente grande. También, se observa una vereda con un buen índice (verde claro) que no está tan cerca del casco urbano; esto se debe a la capacidad de ese puesto, que es superior al de otros que están en otras veredas, y está más o menos cerca de otros puestos de votación.

Casi todas las veredas que presentan un índice deficiente (color rojo), están en la zona del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena. Probablemente el poblamiento es bajo y en esa medida resolver el pro-

blema de accesibilidad espacial a puestos de votación no dependa tanto de la localización de un puesto fijo en esta zona, sino de otras estrategias.

3.4. San Vicente del Caguán (Caquetá)

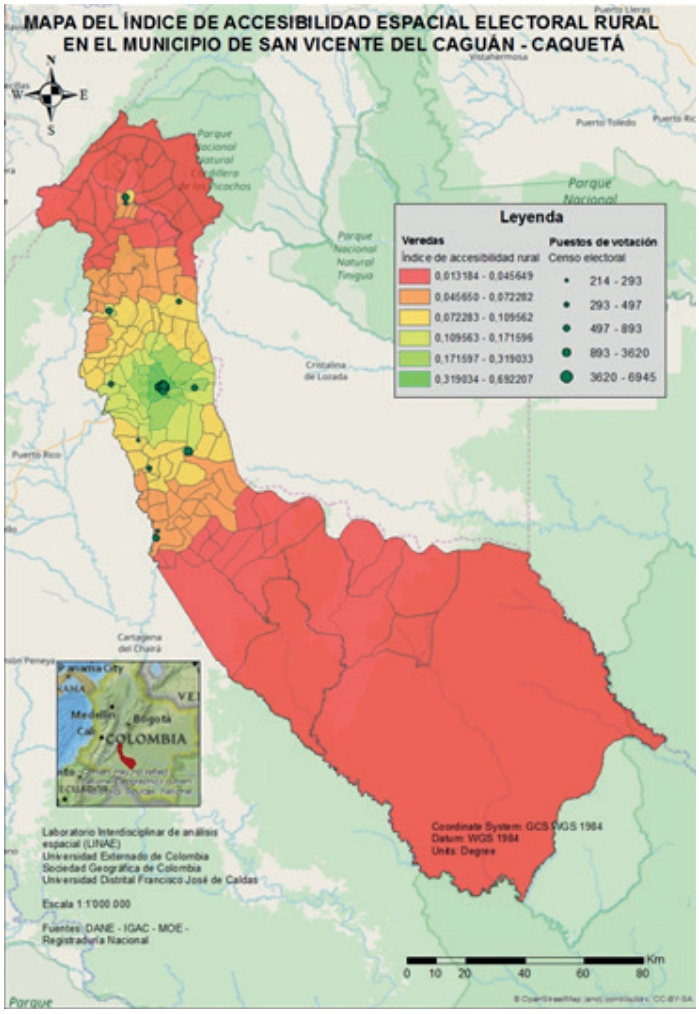
San Vicente del Caguán está ubicado ubicado a 151 km al nororiente de Florencia, la capital departamental. Es la segunda ciudad más importante del departamento y de toda la región de la Amazonía colombiana.

En este municipio la desmovilizada guerrilla de las FARC-EP tuvo una presencia importante desde su creación. Con el paso del tiempo fueron haciendo presencia otros actores armados, complejizando las dinámicas del conflicto. De manera que su población ha sufrido de diversas maneras el flagelo de la violencia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). La cifra de desplazados llegó a ser en 2014, el 15% del total de la población del departamento (HSBNoticias, 2014), y en las elecciones legislativas del 2018 la cifra de ausentismo electoral fue de casi 70% (FIP, 2014).

El municipio tiene 151 veredas y 14 inspecciones de policía; cerca del 25% de su territorio está conformado por la Reserva Forestal de la Amazonía. Además, en el extremo norte del municipio está el Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos, y una Zona de Reserva Campesina. También, en el área limítrofe con el departamento del Meta se localiza un terreno reservado por la Agencia Nacional de Hidrocarburos para la exploración y explotación (Alcaldía de San Vicente del Caguán, s.f.). Parte del territorio municipal se encuentra en litigio entre el departamento del Meta y el Caquetá (Ibíd.).

Para el año 2018 San Vicente del Caguán tenía 71.704 habitantes, de los cuales 45.615 (64%) habitaban en la cabecera municipal y 26.089 (36%) en la zona rural del municipio. Para las elecciones legislativas de marzo del 2018, San Vicente del Caguán contó con 19 puestos de votación de los cuales 7 estaban ubicados en la cabecera municipal y 12 en la zona rural, como puede observarse en el mapa.

Mapa 45. *Índice de accesibilidad espacial electoral rural - San Vicente del Caguán, Caquetá.*



Elaboración propia con datos de DANE, IGAC, MOE y RNEC

Este caso también refleja la tendencia descrita anteriormente. Las zonas con accesibilidad deficiente (color rojo) se expresan en las periferias del municipio, mientras que la accesibilidad mejora acercándose al casco urbano. Parte de las zonas rojas, al noroccidente, coinciden con la zona del Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos. Habría que evaluar qué usos del suelo existen en toda la zona suroriental del municipio, que es un área extensa que no tiene puestos de votación y por ello presenta malos índices de accesibilidad.

Como se anotó más arriba, en este municipio se expresa una gran complejidad territorial que ameritaría un análisis más detallado para evaluar realmente el problema de accesibilidad espacial electoral rural.

4. Recomendaciones

A modo de recomendaciones, quisiéramos señalar los puntos en los que seguimos avanzando para aportar al diagnóstico del problema de accesibilidad espacial electoral en las zonas rurales del país.

Dada la relevancia de tener un panorama de la situación a nivel nacional, estamos avanzando en el cálculo del índice de accesibilidad espacial electoral rural a nivel municipal para toda Colombia, pues el cálculo del índice intra-municipal todavía no es viable. También seguimos replicando el análisis presentado a nivel intra-municipal, en ciertos municipios del país. Todo esto nos lleva a avanzar en la consecución de la información requerida, así como seguir afinando la fórmula que se ha propuesto para calcular la accesibilidad espacial electoral rural tanto municipal como intra-municipal, a fin de pulir los posibles errores.

Adicionalmente, pensamos que es importante seguir profundizando en el diagnóstico de los municipios presentados, incluyendo en el análisis las variables "población habilitada para votar por vereda", y "redes de comunicación y costos de transporte en las zonas rurales", a fin de tener un diagnóstico más fiel a la realidad. Esto implicaría recurrir a otras fuentes de información del orden municipal, trabajo de campo (encuestas, entrevistas, análisis de paisaje, etc.) e imágenes de satélite de alta resolución, entre otras.

Lista de referencias

Alcaldía de San Vicente del Caguán (2015). Alcaldía de San Vicente del Caguán, Caquetá.

Recuperado de http://www.sanvicentedelcaguan-alcaldia.gov.co/Paginas/default.aspx

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Caquetá: Conflicto y Memoria. Recuperado de http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2014/cartillaCaqueta/cartilla-caqueta-completa.pdf

CORTOLIMA. (s.f.). Datos generales y aspectos geográficos: Chaparral, Tolima. Recuperado de https://chaparraltolima.es.tl/Chaparral-Tolima-d-.htm. Consultado el 25 de mayo de 2018.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2005). Proyecciones poblacionales 2006 – 2020. Recuperado de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

El Tiempo (17 de marzo de 2017). El pueblo donde los habitantes pueden elegir en qué departamento votar. Recuperado de https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/san-juan-losada-el-pueblo-donde-los-habitantes-pueden-elegir-en-que-departamento-votar-337038

ESRI Colombia. (2017). Veredas de Colombia. Recuperado de http://www.datosabiertos.esri.co/datasets/veredas-de-colombia

Fundación Ideas para la Paz - FIP. (2014). Conflicto Armado En Caquetá y Putumayo y Su Impacto Humanitario. Recuperado de http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1012

Gobierno Nacional de Colombia, FARC-EP. (24 de agosto de 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de https://www.mesadeconversaciones.com.co/

HSB Noticias. (4 de agosto de 2014). En San Vicente del Caguán aumentan los desplazados. Recuperado de http://hsbnoticias.com/noticias/nacional/en-san-vicente-del-cagu%C3%A1n-aumentan-los-desplazados-105455

Rincón Gamba Laura y Sánchez Castañeda Carlos Augusto (2018). Ausentismo y Accesibilidad Espacial Electoral: Propuesta para una medición municipal e intramunicipal en Colombia. En MOE, Mapas y Factores de Riesgo Electoral: Elecciones Nacionales 2018 (pp. 252-264).

Semana Rural. (Abril de 2018). No. 13.

Vargas Betancourt, Camilo (2018). La falta de acceso a los puestos de votación como riesgo para la participación democrática. En MOE, Mapas y Factores de Riesgo Electoral: Elecciones Nacionales 2018 (pp. 232-251).

Unidad de Víctimas. (25 de agosto de 2016). En Vista Hermosa (Meta), la Unidad para las Víctimas realizó jornada de atención móvil. Recuperado de https://www.unidadvictimas.gov.co/es/valoraci%C3%B3n-y-registro/en-vista-hermosa-meta-la-unidad-para-las-v%C3%ADctimas-realiz%C3%B3-jornada-de-atenci%C3%B3n

V

Análisis regional del riesgo electoral: elecciones locales 2019

Riesgo electoral asociado a nuevas y viejas dinámicas de violencia armada en el Caribe colombiano

Autor:
LUIS FERNANDO TREJOS ROSERO[1]
Centro de Pensamiento UNCaribe
Universidad del Norte

1. Contexto actual de violencia armada y construcción de paz

Durante el año 2018 y lo que va de 2019 se han presentado fenómenos que arrojan luces y sombras con respecto a la violencia armada y la construcción de paz en el Caribe colombiano[2]. En esta región se presenta una paradoja: en los tres sistemas montañosos que fueron epicentro del conflicto armado, ubicados en el norte (Montes de María, Sierra Nevada y Serranía del Perijá), la construcción de paz avanza satisfactoriamente[3] con la consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración (ETCR) de Pondores y Tierra Grata, la ausencia de disidencias, grupos rearmados y cultivos ilícitos, la formulación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el avance del turismo, especialmente ecológico o de naturaleza.

Aunque se han presentado acciones armadas y amedrentamientos en municipios de los siete departamentos continentales del Caribe colombiano, la violencia armada se mantuvo y adquirió nuevas dinámicas en el sur del Caribe (Cesar, Bolívar y Córdoba). En estas zonas, la presencia permanente de actores armados (ELN en Cesar y Bolívar y Clan del Golfo, Caparrapos y disidencias en Córdoba), podría explicarse desde las siguientes tres hipótesis:

1. Estos territorios hacen parte de subregiones altamente conflictivas, como el Catatumbo, en el caso del sur del Cesar, el Magdalena Medio, con

[1] Profesor investigador del departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y director del Centro de Pensamiento UNCaribe de la Universidad del Norte.
[2] Daniels (2012) propone una tipología del Caribe colombiano dividiéndola en 3 áreas geográficas específicas: 1) La costera, que comprende las ciudades portuarias de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, las cuales presentan una importante dinamismo económico en comparación con las otras capitales de la región; 2) el área interior, que comprende 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; dichas ciudades 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.
[3] Con excepción de las zonas rurales de Ciénaga y Santa Marta, en el departamento del Magdalena.

el sur de Bolívar y Urabá y el Bajo Cauca en lo referido al sur de Córdoba.

2. Presencia de rentas ilícitas, especialmente áreas de siembra de hoja de coca y procesamiento de clorhidrato de cocaína.

3. Marcada debilidad institucional que se verifica en los altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), especialmente en las zonas rurales.

Estas subregiones del Caribe colombiano son, en la actualidad, las más golpeadas por la violencia armada, pero no son las únicas. En dichos territorios el Estado no ha logrado controlar los monopolios que deben ser su pretensión básica: la coerción legítima, el tributo y la aplicación de justicia. Así, en estas subregiones se configuran dos de las cuatro categorías de territorios que, siguiendo a García Villegas et al. (2016), proponen Trejos y Tuirán (2018). La primera es el territorio disputado, 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, es decir, el área urbana es controlada por la institucionalidad pública y el área rural por un actor armado rural[4].

Hasta junio de 2019 en el Caribe colombiano hacen presencia unidades de tres diferentes Frentes de Guerra del ELN[5]. Miembros de los Frentes guerrilleros Luciano Ariza y José Manuel Martínez Quiroz en La Guajira y Centro del Cesar respectivamente (Frente de Guerra Norte), el Frente Camilo Torres Restrepo en el sur del Cesar (Frente de Guerra Nororiental) y los Frentes Edgar Amílkar Grimaldos, Héroes y Mártires de Santa Rosa, José Solano Sepúlveda y Alfredo Gómez Quiñones (Frente de Guerra Darío de Jesús Ramírez Castro).

En Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena y Sucre se reporta actividad del Grupo Armado Organizado (GAO) "Clan del Golfo", que es definido por Álvarez, Llorente, Cajiao y Garzón (2017) como "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" (p. 27).

En el sur de Córdoba también operan Los Caparrapos o Frente Virgilio Peralta Arenas, un grupo criminal vinculado al narcotráfico y la minería ilegal, que hasta hace poco tiempo hizo parte del Clan del Golfo (InsightCrime, 2019). En el mismo territorio hacen presencia disidencias de los frentes

[4] La tercera categoría es el territorio donde hay una captura de instituciones locales por organizaciones 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.

[5] En entrevista concedida en el año 1988 a Martha Harnecker (1998), la dirigencia del ELN definía un "Frente de Guerra" como un conjunto de estructuras urbanas y rurales, que desarrollan la política de la organización en una gran región del país y que, por sus características, exige un diseño estratégico específico. Un rasgo importante en la formación social colombiana es la estructuración de la actividad económica, política, social y cultural por regiones, las cuales tienen por eje y polo de su desarrollo una gran ciudad. Hemos considerado 5 frentes de guerra, que serían el diseño básico para una estrategia de poder" (p. 57).

18 y 58 de las desmovilizadas FARC-EP[6]. A su vez, en el departamento del Magdalena hace presencia el Grupo de Delincuencia Organizada "Los Pachencas", que lidera el crimen organizado en el Distrito de Santa Marta y los municipios de Ciénaga en Magdalena y Dibulla en La Guajira. Este grupo estableció su retaguardia en la Sierra Nevada de Santa Marta, ya que su escarpada geografía, la poca presencia estatal, su privilegiada posición geográfica (con amplias y poco habitadas costas en el mar Caribe) y su relativa cercanía a las bahías de Gaira, Santa Marta y Taganga, las puntas de Castillete, Betín y Brava y los cabos de La Aguja, San Agustín y San Juan de Guía, así como a la Ciénaga Grande, la han convertido en un espacio atractivo para el narcotráfico y la extorsión sobre la agroindustria, el comercio y la actividad turística. Hasta agosto de 2019 en Santa Marta se libraba una guerra entre el Clan del Golfo y Los Pachencas por el control del crimen organizado en los municipios antes señalados (Trejos, 2019c; El Heraldo 2019).

Tabla 1. *Presencia de actores armados ilegales por departamentos en el Caribe colombiano.*

Actor armado ilegal	Departamento
ELN	Bolívar, Cesar, La Guajira y Magdalena.
Clan del Golfo	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, Sucre y La Guajira.
Los Pachenca	Magdalena y La Guajira
Los Caparrapos	Córdoba
Disidencias	Córdoba
EPL	Cesar

Fuente: Elaboración propia con información de la MOE (2019).

2. Panorama subregional

A continuación, se presentan las subregiones con sus respectivos municipios del Caribe colombiano en los que se presentan los mayores riesgos electorales por acciones armadas o amedrentamientos.

[6] En este trabajo se entiende como disidencias a todas aquellas unidades y estructuras de las entonces FARC-EP que por múltiples razones se mantuvieron en armas al no participar o alejarse del proceso de negociación que esta organización armada realizó con el gobierno colombiano y que permitió su desarme, desmovilización y transformación en partido político

- **Departamentos de La Guajira y Cesar**

Tabla 2. *Riesgos por acciones armadas en el departamento de La Guajira.*

Departamento	Municipio	Acciones Armadas	Amedrentamientos	Actor armado ilegal
La Guajira	Barrancas	X		ELN
	Hato nuevo	X		ELN
	Maicao	X	X	ELN-GAO
	Urumita	X		ELN
	San Juan del Cesar	X		ELN
	Riohacha		X	GAO
	Manaure		X	GAO
	Uribia	X		GAO

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE (2019).

Tabla 3. *Riesgos por acciones armadas en el departamento del Cesar.*

Departamento	Municipio	Acciones Armadas	Amedrentamientos	Actor armado ilegal
Cesar	**Valledupar**[7]		X	GAO
	La Paz	X		ELN
	Aguachica	X	X	ELN - EPL
	El Copey		X (2)	GAO
	La Gloria	X		ELN
	La Jagua de Ibirico	X		ELN
	Pelaya		X (2)	ELN

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE (2019).

[7] Los municipios resaltados en negrilla en todas las tablas fueron priorizados por el Gobierno Nacional en el marco del Posacuerdo y sus zonas rurales participaron en la formulación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Los departamentos de La Guajira y Cesar se encuentran dentro de un corredor de movilidad de la insurgencia armada que va desde la Alta Guajira hasta la región del Catatumbo, en Norte de Santander, teniendo como eje central la Serranía del Perijá, sistema montañoso estratégico por ser frontera natural con la República Bolivariana de Venezuela. Su ubicación fronteriza convierte a La Guajira en un punto estratégico para el desarrollo del conflicto armado en el Caribe colombiano teniendo en cuenta que, en términos militares, la frontera posibilita la evasión de la acción armada del Estado y, en lo político, el acceso a Venezuela permite a la guerrilla la construcción de redes de apoyo transnacional en las que participan actores estatales y no estatales.

En estos territorios del Caribe colombiano, especialmente en el sur del Cesar, el ELN mantiene cierta capacidad operativa, como se evidenció durante el paro armado realizado por esta organización ilegal entre los días 10 y 13 de febrero de 2018. En este contexto, cinco de las seis acciones armadas que desarrollaron en la región Caribe se concentraron en el ataque a infraestructura vial y energética ubicada en municipios del sur del Cesar. La misma dinámica se mantuvo durante todo el segundo semestre de 2018 combinando ataques contra la infraestructura vial y la Fuerza Pública (Trejos, 2019a).

• Departamento de Bolívar

Tabla 4. *Riesgos por acciones armadas en el departamento de Bolívar.*

Departamento	Municipio	Acciones Armadas	Amedrentamientos	Actor armado ilegal
Bolívar	Cartagena		X	GAO
	Achí		X	GAO
	Arenal	X		ELN
	Barranco de Loba		X	GAO
	Morales	X	X	ELN
	Norosí		X	ELN
	Montecristo	X		ELN
	Santa Rosa del Sur	X		ELN
	Simití	X		ELN
	Turbaná		X	GAO

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE (2019).

En el departamento de Bolívar la violencia armada se concentra en su zona sur, territorio que se encuentra dentro de la subregión del Magdalena Medio. Por esta razón, las dinámicas de violencia están vinculadas a circuitos de ilegalidad de Santander y Antioquia y no de la región Caribe como tal.

En esta subregión gran parte de la violencia se debe a la disputa por el control de rentas ilícitas. Sobre el cultivo de hoja de coca, la fundación Ideas para la Paz sostiene (2017) que algunas causas de la persistencia de esta economía ilegal son su inserción en zonas de colonización campesina donde actores armados ejercen presión, y un precario contexto socio-económico marcado por el desempleo reflejado en altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas. En cuanto al oro, en esta región, especialmente en la Serranía de San Lucas, se encuentran asentamientos mineros en los sitios San Pedro y El Golfo; allí aproximadamente dos mil mineros trabajan en 150 minas pequeñas (Trejos, 2019b).

En el caso del sur de Bolívar la presencia de las rentas ilícitas descritas es una causal central de la persistencia de actores armados en el territorio. En dicha economía los actores ilegales encuentran una fuente estable de recursos para financiar la actividad armada. Seguramente, estas circunstancias terminarán afectando directa o indirectamente el desarrollo de las elecciones locales de octubre.

• Departamento de Córdoba

Tabla 5. *Riesgos por acciones armadas en el departamento de Córdoba*

Departamento	Municipio	Acciones Bélicas	Amedrentamientos	Actor armado ilegal
Córdoba	Montería	X (2)		GAO
	La Apartada		X	GAO
	Lorica	X		
	Montelibano		X (2)	GAO
	Moñitos		X	GAO
	Planeta Rica	X		GAO
	Puerto Escondido	X		GAO
	Puerto Libertador	X X (5)		Disidencias GAO
	San José de Uré	X (7)	X (5)	GAO
	San Pelayo	X		GAO
	Tierralta	X (1) X (5)	X	Disidencias GAO

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE (2019).

En el departamento de Bolívar la violencia armada se concentra en su zona sur, territorio que se encuentra dentro de la subregión del Magdalena Medio. Por esta razón, las dinámicas de violencia están vinculadas a circuitos de ilegalidad de Santander y Antioquia y no de la región Caribe como tal.

En esta subregión gran parte de la violencia se debe a la disputa por el control de rentas ilícitas. Sobre el cultivo de hoja de coca, la fundación Ideas para la Paz sostiene (2017) que algunas causas de la persistencia de esta economía ilegal son su inserción en zonas de colonización campesina donde actores armados ejercen presión, y un precario contexto socio-económico marcado por el desempleo reflejado en altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas. En cuanto al oro, en esta región, especialmente en la Serranía de San Lucas, se encuentran asentamientos mineros en los sitios San Pedro y El Golfo; allí aproximadamente dos mil mineros trabajan en 150 minas pequeñas (Trejos, 2019b).

En el caso del sur de Bolívar la presencia de las rentas ilícitas descritas es una causal central de la persistencia de actores armados en el territorio. En dicha economía los actores ilegales encuentran una fuente estable de recursos para financiar la actividad armada. Seguramente, estas circunstancias terminarán afectando directa o indirectamente el desarrollo de las elecciones locales de octubre.

Tabla 6. *Listado de líderes sociales asesinados en la región caribe durante el año 2019.*

Departamento	Municipio	Actor armado	Nombre
Magdalena	Santa Marta	GAO	Maritza Quiroz
	Santa Marta	GAO	Wilton Orrego
	Santa Marta	GAO	Luis Trujillo
Córdoba	San José de Uré	GAO	Jorge Castrillón
	San José de Uré	GAO	Jader Polo
	San José de Uré	GAO	Manuel Pertuz
	San José de Uré	GAO	Luis Velásquez
	San José de Uré	GAO	Manuel Osuna
	San José de Uré	GAO	Juan Luna
	Montelíbano	GAO	Manuel González
	Tierralta	GAO	María del Pilar Hurtado
Bolívar	Montecristo	ELN	Víctor Trujillo
	Río Viejo	GAO	Alberto Santos
	Morales	ELN	Belisario Arciniegas
	Morales	ELN	Wilmer Carvajalino
Cesar	El Copey	GAO	Tatiana Posso
Sucre	Coveñas	GAO	Julián Quiñones
Guajira	Riohacha	GAO	José Ceballos

Fuente: elaboración propia con información del Centro de Pensamiento UNCaribe de la Universidad del Norte.

Como puede apreciarse el grueso de la violencia directa que se ha ejercido en contra de los liderazgos del caribe se ha concentrado en las subregiones analizadas en el desarrollo de este articulo lo que complejiza aún más el panorama electoral en las zonas rurales de estos municipios.

3. Conclusiones

En la región Caribe, el desarme y transformación de la ex guerrilla de las FARC-EP en movimiento político no se tradujo en el fin de la violencia directa con fines políticos, por el contrario, los espacios dejados por las estructuras de la desmovilizada guerrilla fueron llenados por el ELN, el Clan del Golfo, disidencias y otros Grupos de Delincuencia Organizada.

En términos generales puede afirmarse que en el sur de Bolívar y de Córdoba la violencia armada gravita en torno a la disputa y control de rentas ilegales, especialmente las vinculadas al narcotráfico y la minería ilegal. Esta dinámica también podría haberse trasladado a capitales del Caribe como Barranquilla, Cartagena, Montería, Riohacha y Valledupar pues en todas ellas se han registrado amenazas por parte de algunos GAO, en el último año. Dichos grupos armados buscarían consolidar su presencia en el territorio, teniendo en cuenta la importante cantidad de rentas legales e ilegales que pueden predar y la condición portuaria de Barranquilla y Cartagena, muy funcional para la exportación de clorhidrato de cocaína y la importación de armas, dólares y precursores químicos.

El enfoque analítico, del presente artículo, denota un carácter relacional, pues en el Caribe colombiano la violencia es utilizada para mantener o cambiar los comportamientos de aquellos sujetos sobre los cuales se ejerce, convirtiéndose en una forma más de comunicación e interacción política; esto en el marco de un "entorno generoso" para su uso continuo. Así, los altos niveles de impunidad, la indiferencia ciudadana que se manifiesta en su poca capacidad de movilización y sanción social efectiva, así como la naturalización y justificación social de los hechos violentos, sirven como incentivo permanente para el ejercicio de la violencia con fines políticos.

En este contexto, cabe resaltar que dentro de las modalidades de violencia política ejercidas en la Región Caribe la amenaza ha venido adquiriendo un lugar privilegiado, ya que ha sido utilizada por todos los actores armados ilegales. Este fenómeno se explica porque en términos operativos no implica mayores riesgos, es difícil de verificar y las instituciones raramente se activan. Por todo lo anterior es posible anticipar que las dinámicas de violencia armada en los territorios antes referenciados afectarán directa e indirectamente el desarrollo de las elecciones locales de 2019, produciendo los siguientes efectos en detrimento de la democracia en el plano subnacional:

a) Fractura del territorio y el desarrollo local, en la medida en que la presencia y control de los actores armados se concentra en las zonas rurales, lo que hace que las actividades político-electorales se concentren en las cabeceras muni-

cipales, excluyendo a las zonas rurales de la oferta de ideas y propuestas, así como de la planeación del territorio. En la práctica los territorios rurales no cuentan con representación política que defienda sus intereses.

b) Disminuye la participación política, pues por efectos de la violencia las dinámicas electorales se limitan a los espacios urbanos, marginando a los habitantes de las zonas rurales. Esto profundiza los ciclos de exclusión político-institucional del campesinado.

c) Debilita las administraciones locales, ya que en los casos en los que los actores armados han acumulado cierto poder, podrían incidir en la toma de decisiones con intereses particulares, alejados de la satisfacción de las necesidades colectivas, teniendo como objetivos la depredación de rentas públicas, la búsqueda de impunidad y la creación de su propia clientela burocrática. Es decir, las administraciones locales pasan a ser una extensión dinamizadora de los circuitos de ilegalidad.

4. Recomendaciones

1. Instar a la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación a presentar periódica y públicamente los resultados de sus investigaciones referidas a amenazas contra líderes sociales o políticos en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), normados por la Ley 1148 del 2011, que deben ser presididos por los Alcaldes de cada municipio del país. Igualmente se recomienda que la Procuraduría emita una circular, ordenando que en los municipios donde haya procesos penales que investiguen amenazas y victimizaciones contra líderes sociales y políticos, se publiquen estos informes de manera periódica comunicando los avances de cada proceso penal o disciplinario en el marco de estos CTJT, que según la ley deben reunirse por lo menos cuatro veces al año.

2. Fortalecer con mayores recursos humanos y financieros a la Unidad Nacional de Protección, con el fin de disminuir los largos tiempos de sus procesos internos.

3. Involucrar activamente a los alcaldes y gobernadores de municipios y departamentos en los que la problemática de las amenazas es crítica, con el fin de formular políticas públicas con enfoque territorial específico, teniendo en cuenta las capacidades institucionales reales de dichas administraciones.

4. Tener en cuenta las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, con el fin de articular la institucionalidad territorial con el objetivo de prevenir o anticipar la violencia que se despliega en los territorios del Caribe y establecer protocolos de rápida evacuación humanitaria en aquellos casos de extrema gravedad.

5. No desligar la seguridad de los territorios de la agenda de desarrollo local integral, entendiendo que existe una relación directamente proporcional entre ambos temas.

Referencias

Álvarez, E., Llorente, M., Cajiao, A. y Garzón, J. (2017). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Serie Informes, No. 27, Bogotá, Fundación Ideas Para la Paz.

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.

El Heraldo. (17 de julio de 2019). Mindefensa confirma "guerra" entre los Pachencas y el Clan del Golfo. Recuperado el 13 de agosto de 2019 de: https://www.elheraldo.co/magdalena/mindefensa-confirma-guerra-entre-los-pachenca-y-clan-del-golfo-650224

García Villegas, Mauricio; Torres Echeverry, Nicolás; Revelo Rebolledo, Javier; Espinosa Restrepo, José Rafael; y Duarte Mayorga, Natalia. (2016). Los Territorios de la Paz. La construcción del Estado local en Colombia. Bogotá, Documentos 28. Ideas para construir la paz. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia.

Harnecker, M. (1988). Colombia: Combinación de todas las formas de lucha. Bogotá: Ediciones Suramericanas.

Insight Crime. (2019). Los Caparrapos. Recuperado de https://es.insightcrime.org/colombia-crimen-organizado/los-caparrapos/

Trejos, L. (2019a). Balanace de la confrontación armada en el Caribe colombiano durante 2018. Recuperado de https://lasillavacia.com/silla-llena/red-caribe/historia/balance-de-la-confrontacion-armada-en-el-caribe-colombiano-durante

Trejos, L. (2019b). El conflicto en ese otro mundo llamado Sur de Bolívar. Recuperado de https://lasillavacia.com/silla-llena/red-caribe/conflicto-ese-otro-mundo-llamado-sur-de-bolivar-70725

Trejos, L. (2019c). ¿Y si promovemos pactos entre ilegales para disminuir la violencia en Córdoba y la Sierra? Recuperado de https://lasillavacia.com/silla-llena/red-caribe/y-si-promovemos-pactos-entre-ilegales-disminuir-la-violencia-cordoba-y-la

Tuiran, A., y Trejos, L. (2018). Gestión territorial y violencia armada: los riesgos para la gobernabilidad local en tres municipios del Caribe colombiano. Bogotá: FESCOL.

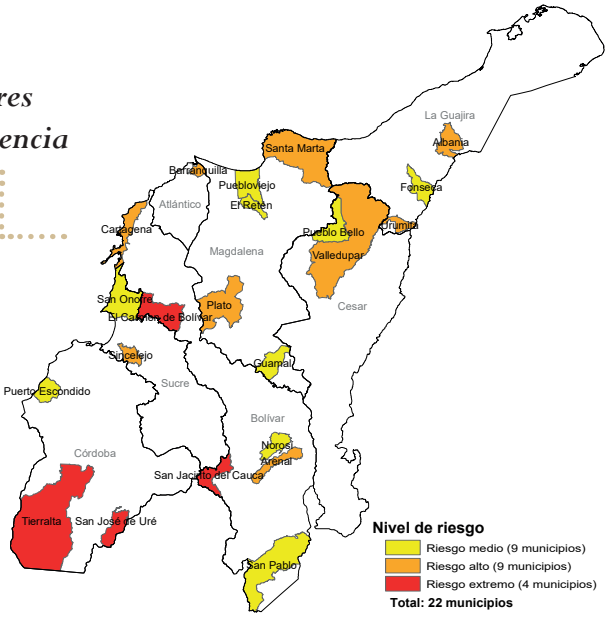
UNIVERSIDAD DEL NORTE

CENTRO DE PENSAMIENTO UNCaribe

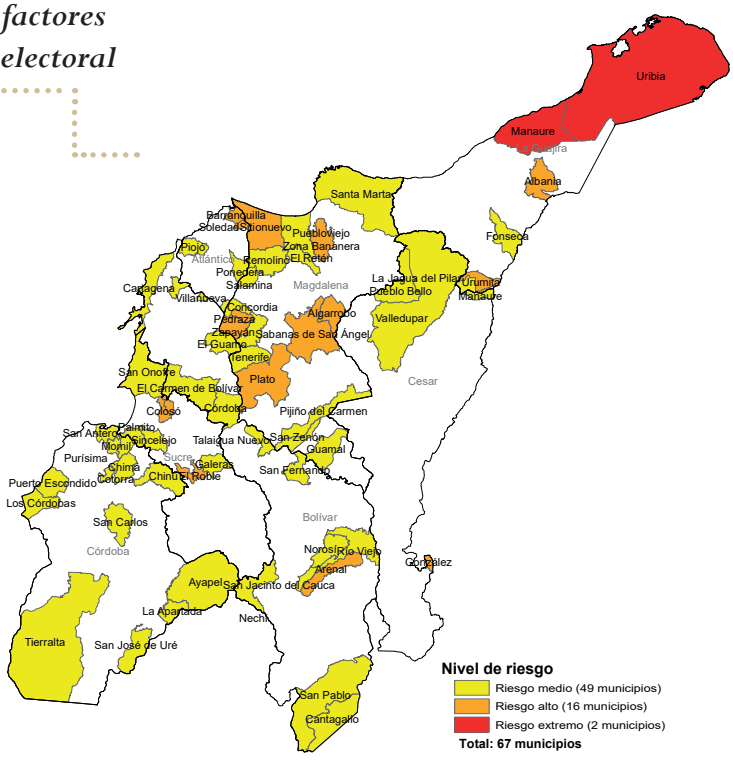
Investigación y pedagogía para la construcción de paz

Mapa #46.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para la región Caribe

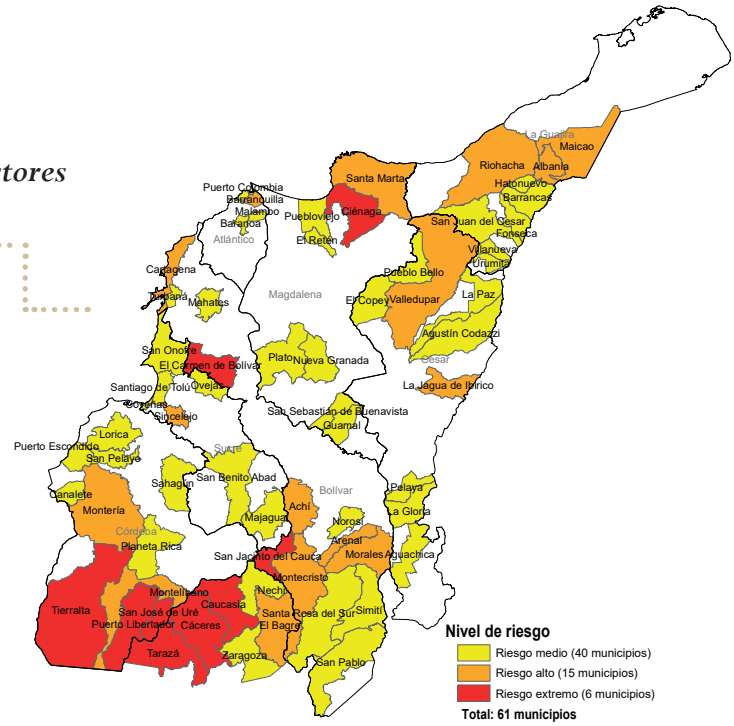
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia



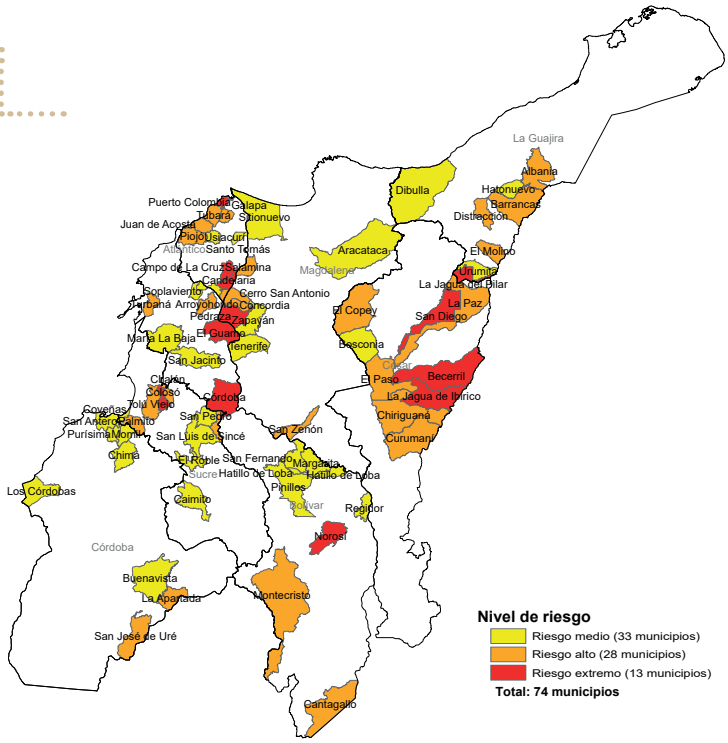
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude electoral



Mapa consolidado de factores de violencia



Mapa consolidado de factores indicativos de transhumacia electoral



Elecciones locales en Montes de María, 2019: riesgo electoral persistente y violencia política de baja intensidad

Autor:
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: siete están en Bolívar y ocho en Sucre[1]. En este territorio, durante la década de los 90 y buena parte de la primera década del 2000, el riesgo electoral se debió en gran parte a la combinación entre el riesgo de fraude y el riesgo por factores de violencia, estos últimos asociados a una fuerte presencia del conflicto armado (MOE, 2009).

Sin embargo, desde el año 2006 se ha presentado una disminución en la intensidad del conflicto armado (PUND, 2010; Porras, 2014; Daniels, 2017). Lo anterior parece confirmar los resultados de los mapas de riesgos elaborados por el Grupo Técnico de Mapa de Riesgo de la Misión de Observación Electoral, que indican una disminución tanto en los niveles de riesgo por fraude como en los de violencia política y comunitaria.

Para las autoridades, la región de los Montes de María es una zona en posconflicto. No obstante, en la zona persisten amenazas a líderes sociales y presencia de grupos armados organizados. Además, familias que tuvieron presuntos vínculos con el paramilitarismo siguen en competencia electoral y los conflictos sociales alrededor de la tenencia de la tierra continúan vigentes. Así, en este este capítulo se tratarán de identificar cuáles son los nuevos y viejos riesgos electorales en una zona que el Estado considera en posconflicto.

A partir de un análisis de los mapas de riesgo 2019 para elecciones locales, junto con entrevistas a líderes de la zona y revisión de fuentes secundarías, trataremos

[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.

de definir los principales riesgos electorales y de violencia que existen en los Montes de María. Este análisis se complementa con cinco estudios de caso municipales: San Onofre, San Antonio del Palmito, María La Baja, Córdoba Tetón y San Juan. Para finalizar, se propondrán recomendaciones para mitigar los riesgos electorales con miras a las próximas elecciones locales.

1. Posconflicto electoral en los Montes de María: nuevos y viejos riesgos

Los Montes de María fue una de las regiones en Colombia más golpeadas por el conflicto armado, principalmente en el periodo comprendido entre 1996 y 2005. De 1996 a 2002 se presentaron aproximadamente 71 masacres, que dejaron como víctimas aproximadamente a 491 personas. Así mismo, entre 1996 y 2004 ocurrieron cerca de 3.319 homicidios y entre 1995 y 2000, según el Sistema Único de Registro de Acción Social, 20.677 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado en la región (Opción Legal, 2019).

Producto de esta realidad, en los Acuerdos de Paz firmados entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, los Montes de María fueron una de las 16 zonas priorizadas, tanto para la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como para la creación de una de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Pese a que las Circunscripciones de Paz no fueron aprobadas por el Congreso de la República, la normatividad que permitía el desarrollo de los PDET sí logró aprobarse. Durante el 2017 y 2018 en los 16 territorios priorizados se desarrolló toda la estrategia de formulación de los PDET, siendo la región de los Montes de María la primera en culminar su proceso de formulación (Dejusticia, 2018).

La región es considerada, tanto por el Gobierno Nacional (Portafolio, 2016) como por las autoridades departamentales y locales (Caracol Radio, 2013; El Heraldo, 2015) una zona en posconflicto. No obstante, para buena parte de los líderes sociales la situación no es tan clara. Si bien reconocen la reducción ostensible en la intensidad del conflicto armado, en comparación con los años comprendidos entre 1996 y 2005, lo que permitiría hablar de posconflicto, afirman que todavía falta más presencia del Estado en lo que respecta a provisión de bienes públicos, garantía de derechos y la reactivación económica (El Tiempo, 2015; El Universal, 2017). Además, las amenazas a líderes sociales, así como la presencia de grupos armados organizados persisten en el territorio, y los conflictos sobre la tenencia de la tierra entre latifundistas y campesinos continúan vigentes (Mercado, 2017).

1.1. Presencia de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)

Aunque el Bloque Héroes de los Montes de María de las AUC se desmovilizó el 14 de julio de 2005 en el corregimiento de San Pablo, municipio de María La Baja, con 594 miembros de los frentes Canal del Dique, Sabanas y Golfo de Morrosquillo (Porras, 2014), todavía persisten organizaciones ar-

madas en ciertas zonas. Las estructuras armadas posteriores a la desmovilización a las AUC fueron denominadas inicialmente por el gobierno nacional "bandas criminales" o "BACRIM" (Policía Nacional, 2010). Posteriormente, 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) (FIP, 2017).

Por su parte, algunos académicos y centros de investigación se refieren a estos grupos como neoparamilitares, paramilitares de tercera generación o grupos armados post desmovilización (GMH, 2007; Comisión Colombiana de Juristas, 2008; Restrepo et. al., 2009; Romero y Arias, 2010; CNMH, 2017; CNMH, 2018; Barrera, 2018). Independientemente de la denominación que se establezca, estas investigaciones han concluido que dichas estructuras armadas se caracterizan por los siguientes aspectos: (a) no agruparse bajo un mando unificado como lo intentaron las AUC; (b) financiarse principalmente través de economías ilegales; (c) ejercer, en algunas zonas, funciones locales de control social, económico y político; (d) mantener cierto interés por capturar el Estado en lo local; y (e) poseer poca actividad contrainsurgente.

En lo que se refiere a la presencia de GAO, en la región de los Montes de María no se encuentran disidencias de las FARC-EP o reductos del ELN[2]. Sin embargo, sí hacen presencia las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), comúnmente conocidas como Clan del Golfo. Las autoridades departamentales niegan la presencia de los GAO, refiriéndose simplemente a delincuencia común. Pero, para la Fuerza Pública, Defensoría del Pueblo y líderes sociales sí hay presencia de las AGC (El Espectador, 2019). Para la Fuerza Pública son grupos sin motivaciones políticas, mientras que, para los líderes sociales, son grupos con motivaciones similares a las de los paramilitares.

A través de la alerta temprana N° 026 –18 de febrero 28 de 2018, la alerta temprana de inminencia N° 051 – 181 de junio 12 de 2018 y la alerta temprana N° 004 – 19 de enero 9 de 2019, la Defensoría del Pueblo advirtió sobre la posible presencia de las AGC en los municipios de Carmen de Bolívar, María La Baja, Córdoba Tetón, San Jacinto y San Juan Nepomuceno.

A la fecha, las AGC no hacen presencia en la zona a través de una estructura de gran tamaño, en lo que se refiere a un mando reconocible, gran número de combatientes, control territorial permanente y actividad ofensiva, pero sí lo hace a través de subestructuras más locales y descentralizadas. La Fuerza Pública ha identificado la subestructura "Juan de Dios Úsuga" de la estructura "Erlin Pino Duarte", como una organiza-

[2] Pese a que el 10 de abril de 2018 aparecieron grafitis en el corregimiento de El Salado, perteneciente al Carmen de Bolívar, con la descripción "El ELN llegó a los Montes de María", las autoridades confirmaron que en la zona no hay presencia de dicho grupo armado organizado, y que los grafitis fueron producto de "personas que quieren atemorizar a la población y sembrar un falso terrorismo o amenazas donde no existe la presencia de este grupo" (RCN Radio, 10 de abril de 2018)

ción al servicio de las AGC. Dicho GAO está dedicado a realizar actividades criminales como extorsión, asesinatos selectivos, comercialización de estupefacientes, porte y tráfico de armas de fuego y tiene influencia directa en municipios como el Carmen de Bolívar y algunos muy cercanos a la zona, como Magangué. Se estableció, además, que esta estructura armada entregaba panfletos identificándose como las "Autodefensas Gaitanistas de Colombia" para intimidar, amenazar y generar zozobra entre la población. Luego de la entrega de los panfletos, en algunos casos, se realizaban llamadas extorsivas (Policía Nacional, 2019)

En el primer semestre de 2019 la Fuerza Pública, en lo que ha llamado la operación "Héroes del Caribe", capturó alrededor de 26 personas acusadas de hacer parte de estructuras relacionadas con las AGC; algunas de estas capturas se desarrollaron en el Carmen de Bolívar, Sincelejo y San Onofre (UN Caribe, 2019; Policía Nacional, 2019) Sin embargo, para algunos líderes defensores de derechos humanos, la actividad de las AGC no se relaciona únicamente con delincuencia común. Si bien las AGC en años anteriores se dedicaron a tareas exclusivas de narcotráfico, microtráfico y extorción en la región, estos líderes aseguran que en municipios como San Onofre, desde finales del 2018 e inicios de 2019, han comenzado a realizar actividades de control social, como por ejemplo, dirimir conflictos entre pobladores, imponer sanciones económicas, presionar a líderes y lideresas, perseguir consumidores de droga, ladrones y homosexuales, actividades todas ellas muy similares a las que hacía el Bloque Héroes de los Montes de María de las AUC. Por este motivo, algunos líderes se refieren a estos grupos como paramilitares o neoparamilitares (El Tiempo, 5 de julio de 2019; PARES, 10 de julio de 2019; MOVICE, 26 de junio de 2019).

1.2. Violencia contra líderes sociales y reincorporados de las FARC-EP

En lo que se refiere a violencia en contra de líderes sociales, desde finales del 2018 y todo el primer semestre de 2019, se han presentado casos de asesinatos, atentados y amenazas a varios líderes sociales de los Montes de María.

Tabla 1. *Líderes víctimas de violencia en los Montes de María entre finales 2018 y 2019*

Nombre	Mes del suceso	Acción	Perfil
Jorge Yepes Mendoza	Noviembre 2018	Asesinado	Miembro de JAC del Macayepo, Carmen de Bolívar
Yirleis Velazco	Enero 2019	Amenazada	Representante legal de la Asociación Mujeres Sembrando Vida o Mujer y Vida
Leiner Ramos	Enero 2019	Amenazado	Coordinador deportivo de El Salado, reconocido por su trabajo con los jóvenes
Sebastián Bossa, Cristina Navarro y el conductor Remberto Toro	Enero 2019	Amenazados	Equipo periodístico de Caracol Radio que cubría las amenazas a líderes sociales
Mayerlis Garcia	Mayo 2019	Atentado	Directora de Narrar para vivir, un colectivo de mujeres víctimas de la guerra
Yieley Velazco	Julio 2019	Amenazada	Representante legal de la Asociación Mujeres Sembrando Vida o Mujer y Vida

Fuente: elaboración propia con base en revisión de prensa.

En enero de 2019, junto con Yirleis Velazco, amenazaron a otros 13 líderes sociales más sobre los cuales no se dieron a conocer sus nombres (Pacifista, 11 de enero de 2019). Sumando a esto, durante el primer semestre de este año la Defensoría del Pueblo ha presentado denuncias de intimidaciones y amenazas a más de 40 líderes sociales en los Montes de María. Dichas amenazas estarían relacionadas a un supuesto intento de establecer control territorial por parte de actores armados en la zona (Semana, 13 de abril de 2019)

Las amenazas no se han concentrado solo en líderes sociales. En lo que representa una amenaza directa al Acuerdo de Paz con las FARC-EP, el 8 de julio Germán Gómez López —consejero político de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en Sucre— denunció que existen amenazas contra cinco exguerrilleros que se encuentran en proceso de reincorporación. Esta situación se desató luego de conocerse que, en el corregimiento de San Rafael, municipio de Ovejas y en el municipio de Morroa, circularon panfletos amenazantes contra estos reincorporados en los meses de mayo y junio del año en curso, respectivamente (PARES, 10 de julio de 2019)

1.3. Riesgo por trasteo de votos o trashumancia electoral

En lo que se refiere a riesgos por fraude electoral, tomando los datos del Grupo Técnico de Mapa de Riesgo de la Misión de Observación Electoral, de los 15 municipios que conforman la subregión 6 tienen algún nivel de riesgo. Los municipios de San Onofre, Córdoba, Carmen de Bolívar y El Guamo presentan un nivel de riesgo medio, mientras que el municipio de Colosó presenta un nivel de riesgo alto.

En la siguiente tabla se evidencia cómo algunos municipios presentan discrepancias entre el censo poblacional proyectado por el DANE a 2019 y el censo electoral de la pasada Consulta Anticorrupción 2018.

Tabla 2. *Municipios de los Montes de María con más censo electoral que poblacional*

Municipio	Departamento	Población 2019 (proyección DANE)	Censo Electoral Consulta anticorrupción 2018	Diferencia censo poblacional vs censo electoral 2018 Consulta
Córdoba	Bolívar	12.266	13.715	1.398
El Guamo	Bolívar	7.762	8.041	272
Colosó	Sucre	5.696	7.294	1.563
Chalán	Sucre	4.416	4.588	187
Tolú Viejo	Sucre	18.892	18.956	64

Fuente: elaboración propia con base en datos MOE (2019).

En términos prácticos, esto significa que habría más electores que personas habitando en dichos municipios. Estos datos señalan un posible riesgo de fraude en inscripción de cédulas, es decir, del fenómeno conocido como "trasteo de votos" o "trashumancia electoral". Al respecto hay que señalar que, según los datos de la MOE, la tasa de inscripción de cédulas para estas elecciones locales está en 41,1 personas por cada mil habitantes. Tres de estos municipios tienen una tasa de inscripción muy superior a la media nacional: Córdoba (108,9), El Guamo (114,4) y Colosó (137,6). Estos tres municipios están una desviación estándar por encima de la tasa de inscripción de cédulas superior al promedio nacional.

Para comprender a mayor profundidad las posibles causas y consecuencias de los riesgos por violencia política y por fraude electoral señalados anteriormente, para las elecciones locales en los municipios de los Montes de María, en el siguiente apartado se hará una revisión de cinco estudios de caso en los que estos riesgos pueden estar presentes en mayor o menor grado.

2. Estudios de caso de cinco estructuras políticas municipales

Algunas de las familias, clanes, casas políticas y barones electorales más fuertes y persistentes en los Montes de María serán estudiados en este capítulo a través de la categoría de Estructuras políticas. Tomando algunos de los elementos que Robert Dahl (1957) utiliza para analizar el poder político, la estructura política es un conjunto de actores, recursos de poder (dinero, bienes públicos, violencia, tradición, etc.) y relaciones de poder (cooptación, corrupción, coerción, clientelismo, nepotismo, etc.) que se desarrollan en un determinado territorio. La estructura es regional cuando los actores, sus recursos y relaciones de poder afectan a más de un municipio localizado en la subregión de los Montes de María, y es local cuando los actores, sus recursos y relaciones de poder se concentran principalmente en un solo municipio, lo que no descarta que tengan relaciones con estructuras regionales, o pretensiones regionales.

En este apartado solo analizaremos algunas de las estructuras políticas locales más persistentes en cinco municipios de los Montes de María[3]: San Onofre, San Antonio de Palmito, María La Baja, Córdoba Tetón y San Juan Nepomuceno.

Si bien algunos autores (López, 2010; Valencia y Ávila, 2014), han utilizado el concepto de autoritarismos subnacionales (Gibson, 2006) para analizar la política subnacional en gobiernos regionales y locales en Colombia, coincidimos con ciertos autores en que la categoría no es tan precisa para describir algunos casos (Basset et al., 2017). Como no es el objetivo de este capítulo profundizar en este tema, solo mencionaremos dos de nuestras objeciones.

La primera se refiere al hecho de que hablar de régimen autoritario subnacional implica referirse a diseños institucionales formales, propios de un régimen autoritario tal como ha sido definido por la literatura (Linz, 1975; Morlino, 2007; Ezrow y Frantz, 2011). Es decir, la sola presencia de prácticas clientelistas, uso de la violencia o nepotismo no configuran un régimen autoritario, pues estas prácticas también pueden estar presentes en sistemas democráticos (Przeworski, 2010; Balan, 2013). En este orden de ideas, en el caso colombiano, más que hablar de régimen autoritario subnacional, sería más preciso hablar de situaciones autoritarias, o prácticas autoritarias locales (Behrend, 2012) en el marco de democracias locales débiles o de baja calidad.

El segundo punto se refiere al hecho de que el concepto de autoritarismo subnacional fue utilizado originalmente para estudiar regímenes políticos federales, motivo por el cual se ha aplicado a los casos de Argentina y México (Gibson, 2006, 2007; Gervasoni, 2010), en los cuales, se permite la reelección local de gobernantes. En ese orden de ideas, no es lo mismo un autoritarismo local que se sostiene a través de diseños institucionales que lo favorecen junto con prácticas corruptas (como los casos de México y Argentina), que uno en donde una de las claves explicativas de su configuración se basa en la presencia de actores armados ilegales, como en el caso colombiano.

Las anteriores consideraciones no implican que el concepto de autoritarismo subnacional no pueda ser aplicado para casos subnacionales en Colombia. Lo que señalan es que debería ser aplicado teniendo en cuenta la manera cómo estas consideraciones afectan su pertinencia analítica. A la fecha, una parte de literatura nacional se dedicó a importar el concepto y aplicar sus premisas, sin tener en cuenta las diferencias de contextos, salvo el excelente trabajo mencionado de Basset et al., (2017) sobre la política local en el municipio de Río Sucio, Chocó.

[3] En el capítulo titulado "¿Posconflicto electoral? Nuevos y viejos riesgos electorales en zonas de transición: el caso de los Montes de María", del texto Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales Colombia 2018 de la MOE, se analizaron algunas de las estructuras políticas regionales más fuertes y persistentes en los Montes de María. Por tal motivo, en este capítulo solo se analizarán las estructuras políticas locales

2.1. San Onofre[4]: el Clan Benitorebollo Balseiro

A lo largo de los últimos 20 años esta familia ha construido una estructura de poder local que se sostiene hoy en día, a pesar de los reveses familiares y políticos. Los tíos maternos de los hermanos Benitorebollo, Edmundo y Sabas Balseiro fueron alcaldes, este último en el periodo 2001- 2004 (El Tiempo, 25 de noviembre de 2007). En el periodo 2007-2011 quedó electo Édgar Benitorebollo Balseiro y para el periodo 2015-2019, quedó electa Maida del Carmen Balseiro López[5].

El clan se dividió en las elecciones locales de 2015; tradicionalmente estaba conformado por caciques conservadores, y la intención era mantener la Alcaldía bajo la sombrilla del Partido Conservador. Pero su candidato, Juan Manuel Chadid, un político local muy cercano a la familia, y que fue hasta hace poco el diputado conservador del grupo político, perdió por 410 votos las elecciones ante la candidata Maida del Carmen Balseiro, quien hace parte de la familia, pero que había roto relación con ellos (La Silla Vacía, 10 de noviembre de 2015). Los recursos y relaciones de poder con los que posiblemente ha contado esta estructura política se pueden resumir en alianzas con paramilitares, corrupción pública y narcotráfico. Lo anterior se desprende de los procesos judiciales de varios de sus integrantes. La ex representante Muriel Benitorebollo, quien obtuvo una de las votaciones más altas en las elecciones a la Cámara en 2002 con 44 mil votos, luego fue condenada a cuatro años de prisión tras reconocer sus nexos con el Bloque Héroes de los Montes de María de las AUC. Así mismo, su hermano Édgar Benitorebollo, ha sido mencionado en versiones libres de Justicia y Paz, pero sólo tiene abierta una investigación de la Contraloría por el manejo de las regalías. Por su parte, dos de sus hermanos (Óscar Laureano y Armando) fueron capturados en 2007 y extraditados a Estados Unidos tres años después por narcotráfico. Y su primo, el también ex alcalde Sabas Balseiro, firmó el Pacto de Ralito y fue condenado por parapolítica (La Silla Vacía, 25 de mayo de 2013).

Además, la actual alcaldesa Maida Balseiro, está vinculada a varias investigaciones en las Fiscalías 2 y 15 de Administración Pública de Sincelejo por irregularidades en el manejo de recursos públicos durante su ejercicio como tesorera. También, tiene una investigación preliminar en la Fiscalía 6 de Sincelejo por una presunta amenaza de muerte contra María Alicia Rebollo, secretaria de gobierno en el 2011 (PARES, 17 de septiembre de 2015).

En este mismo sentido, líderes de Derechos Humanos del municipio aseguran que la actual alcaldesa tiene posibles vínculos con las AGC, estructura armada que en el municipio podría tener una presencia de aproxi-

[4] San Onofre se encuentra localizado en el Golfo de Morrosquillo. En el escenario del conflicto armado este territorio se convirtió en una zona en disputa por los distintos grupos armados, por ser un corredor estratégico para la entrada y salida de droga, que conecta a los Montes de María con el mar Caribe (Mercado, 2017).

[5] En el periodo 2004-2007 no quedó electo ningún miembro del Clan. Pero, quien resultó electo, Jorge Blanco Fuentes, fue impuesto por Rodrigo Mercado Pelufo, alias Cadena. Por este hecho, el exalcalde y seis exconcejales están condenados por parapolítica (El Heraldo, 19/07/2015)

madamente 50 hombres (El Tiempo, 5 de julio de 2019). Además, la alcaldesa estuvo a punto de ser sancionada con una medida correccional por parte la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), por no haber contestado dos autos emitidos por esta jurisdicción, en donde le solicitaban información relacionada con la búsqueda de personas desaparecidas en medio del conflicto armado en San Onofre (El Heraldo, 11 de marzo de 2019).

2.2. Córdoba Tetón: la Alcaldía dinástica

Al igual que en San Onofre con los Benitorebollo Balseiro, los Becerra Villamil controlan los hilos del poder en el municipio de Córdoba desde hace más de 20 años, a través del padrino político de la familia, Ignacio Becerra, quien ha sido alcalde del municipio en tres oportunidades. Para el periodo 2007-2011 fue electo alcalde Carlos Segundo Durán Becerra, sobrino de Ignacio Becerra. Para el periodo siguiente 2011-2015 salió ganador Carlos José Villamil Becerra, otro sobrino de Ignacio Becerra. Y en las elecciones de 2015, fue escogida Karina Paola Becerra, hija de Ignacio Becerra, y quien ya había sido alcaldesa (El Tiempo, 10 de junio de 2015). Además, el otro hijo de la familia, Ignacio "el Happy" Becerra Segundo, fue elegido diputado para la Asamblea Departamental de Bolívar (El Universal, 26 de octubre de 2015).

Los recursos y relaciones de poder con los que posiblemente se ha mantenido esta estructura política se pueden resumir en corrupción pública y clientelismo. Para sustentar lo anterior, se puede señalar que, en el mes de junio de 2015, las fiscalías 22 y 43 delegadas para el municipio del Carmen de Bolívar y la Procuraduría General de la Nación, abrieron una investigación contra la actual alcaldesa Karina Paola Becerra, por los delitos de peculado por apropiación, falsedad en documento público, celebración indebida de contrato y fraude en inscripción de cédulas (El Tiempo, 10 de junio de 2015). De la misma forma, para mayo de 2015 (cuando todavía las fechas para hacer campaña no habían iniciado) Ignacio Becerra estuvo en plena jornada proselitista regalando ladrillos y camisetas estampadas que promovían a sus dos hijos - Karina e Ignacio Segundo (Ibid.).

En este mismo sentido, como lo señaló la MOE para junio de 2015, el censo electoral del municipio superaba al de la población. El censo del DANE para 2015 indicaba que en Córdoba había 12.475 habitantes, pero el registro electoral era de 12.841 personas. Por este hecho, sostuvo la MOE, se interpusieron dos demandas por trashumancia electoral ante el Consejo Nacional Electoral (Ibíd.) Como vimos en el apartado de riesgo por trasteo de votos o trashumancia electoral, la situación se estaría repitiendo para las elecciones locales de 2019, puesto que la proyección de población según el DANE para 2019 es de 12.266 habitantes, y en la pasada Consulta anticorrupción de 2018 el censo electoral del municipio fue de 13.715.

2.3. San Antonio de Palmito: entre la parapolítica y la bacrimpolítica

El municipio de San Antonio de Palmito se encuentra ubicado muy cerca del Gol-

fo de Morrosquillo. Desde 1999 las AUC, a través del Bloque Héroes de los Montes de María, se hicieron con el control de la zona, definiendo la elección de alcaldes y concejales. Así, San Onofre y San Antonio de Palmito se convirtieron en la primera y segunda "casas" de Rodrigo Antonio Mercado Peluffo alias "Rodrigo Cadena" (La Silla Vacía, 6 de mayo de 2015).

En 2000 ganó las elecciones José Andrés Meza de los Ríos, quien, pese a presentarse por el Movimiento Político Comunal y Comunitario, de tendencia independiente e izquierda, presumiblemente recibió el apoyo del líder paramilitar Diego Vecino (Ibíd.). Para las elecciones de 2003 y 2007 ganaron Greeicy Zulay Díaz y Nayro Hernández, ambos con el apoyo de la estructura política regional de los García Romero, en cabeza de Álvaro García en Sucre, condenado por parapolítica (MOE, 2009).

En las elecciones de 2011 volvió a ser elegido José Andrés Meza de los Ríos, quien recibió el apoyo de la estructura política local de Fernando Barrios Hernández, político tradicional que había sido relacionado con el grupo neoparamilitar llamado en ese momento como Los Urabeños (en la actualidad conocido como AGC), luego de que a principios de 2015 la Policía capturara en su finca "La Alemania", vecina al municipio, al jefe local de esta GAO, Luis Humánez, alias Maik (La Silla Vacía, 6 de mayo de 2015). Barrios Hernández fue tesorero de la administración de Meza y candidato a la Alcaldía en las elecciones de 2015, siendo llamado, por algunos de los habitantes del municipio, como "el candidato de las bacrines" o "alias Comandante Iván" (Ibíd.). La estructura de poder local de Barrios Hernández ya había logrado ubicar a su tío Nayro Hernández en el 2007 como alcalde, con el apoyo de la estructura política regional de la familia García Romero.

Sin embargo, quien resultó electo en las elecciones locales de 2015 fue Alcides José Barrios, político tradicional del municipio, mencionado por Wilson Anderson Herrera Rojas, alias Gafitas, desmovilizado del frente Golfo de Morrosquillo del bloque Héroes Montes de María, de haber recibido apoyo político de esta organización armada cuando era concejal (El Heraldo, 13 de septiembre de 2011). También, tiene una denuncia ante la Fiscalía por su presunta participación en el homicidio de dos personas que se encuentran enterradas en una fosa común en un predio de su propiedad, denominado finca "San José". Esta propiedad fue uno de los centros de operaciones de las AUC en la región (PARES, 2015, p. 8). Además, se lo relaciona con Pedro César Pestana Rojas, líder indígena zenú condenado por parapolítica, quien lideró una estructura de poder regional con concejales, alcaldes, diputados e incluso congresistas, principalmente en los municipios de influencia zenú de Córdoba y Sucre (La Silla Vacía, 16 de noviembre de 2014 y 6 de mayo de 2015).

2.4. María La Baja: competencia electoral entre víctimas y victimarios

Algunos de los candidatos que están en contienda para quedarse con la Alcaldía de María La Baja en las elecciones de octubre de 2019 son Raquel Victoria Sierra (Parti-

do de la U), quien es identificada por los habitantes del municipio como la candidata de la actual alcaldía, Ramiro Gonzales Mancilla (Centro Democrático) y Gabriel Pulido (MAIS).

En el año 2011 Diana María Mancilla fue elegida alcaldesa en María La Baja Diana, por el partido político MIO (movimiento del ex senador Juan Carlos Martínez Sinisterra). Mancilla es hermana de Alexis Mancilla García, alias 'Zambrano', ex subcomandante del Bloque Héroes de Los Montes de María de las AUC (La Silla Vacía, 3 de noviembre de 2011). Para las elecciones locales de 2015, una de las familias tradicionales del municipio, Los Coronel, con el apoyo de una parte de los sectores sociales, ganaron la Alcaldía con Carlos Antonio Coronel. Esta familia tradicional y los sectores sociales se unieron para evitar que el candidato de los Mancilla, quien era visto como heredero de la parapolítica, ganará nuevamente las elecciones (Entrevista personal, líder social #1).

Para las elecciones locales de 2019 los Coronel tienen como candidata a Raquel Victoria Sierra. Los sectores sociales se distanciaron de la administración al considerar que no representó sus reivindicaciones sociales, motivo por el cual organizaciones de víctimas, campesinas y comunitarias lanzaron como candidato al líder social Gabriel Pulido. Los Mancilla quieren recuperar el poder y tienen como candidato a Ramiro Gonzales Mancilla, "Ramirito", hijo de Diana Mancilla y sobrino de Alexis Mancilla. Hay que recordar que cuando estuvieron a punto de aprobarse las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, según testimonios de pobladores del municipio, Ramiro Gonzales Mancilla estuvo negociando con un Consejo Comunitario Afro de María La Baja el aval para poder competir en esta circunscripción (Mercado, 2018).

En las elecciones locales de 2019 en María La Baja se enfrentarán un candidato cuya familia tuvo relaciones con el paramilitarismo y un candidato que representa, precisamente, a buena parte de las organizaciones de víctimas, campesinas y comunitarias, cuyas tierras fueron despojadas de manera violenta por el Bloque Héroes de Los Montes de María de las AUC, del cual Alexis Mancilla fue uno de sus comandantes.

2.5. San Juan de Nepomuceno: ¿la parapolítica en cuerpo ajeno?

Algunos de los candidatos que están en contienda para quedarse con la Alcaldía de San Juan para las elecciones de octubre de 2019 son Guido Figueroa (Cambio Radical), quien es identificado por los habitantes del municipio como el candidato de la actual alcaldía, Iván Arrieta (Partido Liberal) y Wilfredo Romero (ASI).

En entrevistas realizadas con pobladores del municipio, estos se refirieron al candidato a la alcaldía Iván Arrieta, manifestando que este es posiblemente albacea de los bienes de Salvatore Mancuso, quien fuera uno de los máximos líderes de las AUC en el Caribe Colombiano (Entrevista personal, líder social #2).

Esta información parece coincidir con los informes detallados en prensa, donde se señala que Iván Darío Arrieta Sánchez aparece como donante de unos predios para el exjefe paramilitar Salvatore Mancuso Gómez (El Heraldo, 25 de agosto de 2011). En este mismo sentido, la Superintendencia de Notariado y Registro investigó algunas transacciones de predios hechas por Iván Darío Arrieta Sánchez; señala el informe que, sin ninguna explicación, aparecen él y dos empresarios más donándole cuatro predios (cerca de 81.200 hectáreas) al ex paramilitar Salvatore Mancuso, quien los usaría luego para reparar a parte de sus víctimas. Por este motivo, la Superintendencia inició una investigación para determinar si Arrieta y los otros involucrados eran o no testaferros de Mancuso (El Tiempo, 28 de mayo de 2011).

3. Conclusiones y recomendaciones

La región de los Montes de María presenta tensiones que se pueden asociar a un territorio en posconflicto. Aunque no hay presencia ni de disidencias de las FARC-EP o reductos del ELN, en la zona sí hacen presencia las AGC y estructuras armadas asociadas. Además, persisten las amenazas a líderes sociales y han empezado a presentarse amenazas también contra desmovilizados de las FARC-EP. Sumado a esto, tanto para las gobernaciones de Bolívar[6] y Sucre, como para varias de las alcaldías en los municipios de los Montes de María, están en competencia electoral estructuras políticas regionales y locales que estuvieron ligadas con la parapolítica o asociadas a algún tipo de fraude electoral. A continuación se presentan recomendaciones puntuales basadas en los análisis de los mapas de riesgo y los estudios de casos:

- Los municipios que, según los datos de la MOE, presentan algún nivel de riesgo por fraude electoral son San Onofre, Córdoba Tetón, Carmen de Bolívar, El Guamo y Colosó. En estos municipios se recomienda priorizar la acción de la Policía Nacional, Registraduría y lo distintos órganos de control, durante el periodo de campañas políticas, como el día de las elecciones.

- El municipio de San Onofre presenta un nivel de riesgo medio. A este municipio, junto con otros que están cerca del Golfo de Morrosquillo, como San Antonio de Palmito, la Fuerza Pública en su conjunto debería prestar especial atención en lo que respecta a combatir la presencia de GAO en la zona (en este caso concreto, las AGC) por las posibles amenazas que pueden

[6] Para la Gobernación de Bolívar está compitiendo como uno de los candidatos con más opciones Vicente Blel Scaff, quien cuenta con el respaldo del Partido Conservador, Partido Liberal, ASI, Partido de la U y Centro Democrático. "Vicentico Blel" es el heredero de la estructura política regional de su padre, el exsenador conservador Vicente Blel Saad, quien fue condenado por parapolítica. Esta estructura tiene a la hermana de Vicentico, Nadia Blel, en el senado (La silla Caribe, 17 de mayo de 2019; La silla Caribe, 30 de junio de 2019; El Universal, 26 de julio de 2019).

[7] Para la Gobernación de Sucre una de las figuras más fuertes en competencia es Yahir Acuña, quien se inscribió por firmas con el movimiento "100% Sucre". Acuña ha estado vinculado en el pasado con parapolítica y tiene una investigación abierta por este tema (La silla Caribe, 13 de mayo de 2019). Además, Acuña habría solicitado el apoyo de la exsenadora Teresita García a su candidatura, quien es heredera de la estructura política regional de los García Romero en Sucre, que lideró durante décadas su hermano, Álvaro "el Gordo" García, condenado a 40 años de prisión por participar en la masacre de Macayepo a manos de paramilitares (El Tiempo, 26 de junio de 2019).

presentarse por parte de estos grupos a líderes sociales, desmovilizados de las FARC-EP y candidatos.

• El municipio de Carmen de Bolívar, considerado el corazón de los Montes de María, presenta un nivel de riesgo medio de fraude y riesgo extremo por violencia política, pues varios de los líderes sociales amenazados son de ese municipio o sus corregimientos. Por tal motivo, se invita a la Fuerza Pública para que preste especial atención en este territorio.

• Por último, el municipio de Córdoba Tetón presenta un nivel de riesgo medio. En este municipio existe un riesgo latente de fraude electoral relacionado con trasteo de votos o trashumancia electoral, por lo que se recomienza priorizar la acción de la Policía Nacional, Registraduría y órganos de control durante el día de las elecciones.

Lista de referencias

Balan, Pablo. (2013). Autoritarismo subnacional: clasificación, causas, teoría. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Basset, Yann, Juan Carlos Guerrero Bernal, Karen Nathalia Cerón Steevens y Andrés Pérez Carvajal. (2017). La política local en Ríosucio (Chocó): ¿Un caso de autoritarismo subnacional? Colombia Internacional, (91), 45-83.

Behrend, J. (2012). Democratización Subnacional: Algunas Preguntas Teóricas. POSTData, 17 (2), 11-34.

Barrera, Víctor (2018). Organizaciones sucesoras del paramilitarismo: Lecciones para aprender del eterno retorno de la guerra. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas. Recuperado de https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=208

Centro de Pensamiento UNCaribe. (2018). Observatorio de Acciones Armadas e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario en la región Caribe. Recuperado de https://www.uninorte.edu.co/web/uncaribe/reportes?articleId=13895512&groupId=12067923

Centro de Pensamiento UNCaribe. (2019). Observatorio de Acciones Armadas e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario en la región Caribe. Barranquilla.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2018) Paramilitarismo: Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico. Bogotá: CNMH.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2017) Grupos armados posdesmovilización. Bogotá: CNMH.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). Grupos armados posdesmovilización: Trayectorias, rupturas y continuidades (2006-2015). Bogotá: CNMH

Grupo de Memoria Histórica- GMH. (2007). Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar? Recuperado de https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/73/COL-OIM%200190.pdf;jsessionid=B32678033CFC9E24D9240157C3F29D40?sequence=1

Comisión Colombiana de Juristas. (2008). Neoparamilitarismo y nuevas masacres: Boletín No. 29: Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975. Recuperado de https://www.coljuristas.org/documentos/boletines/bol_n29_975.pdf

Dahl, Robert A. (1957). The Concept of Power. Behavioral Science, 2 (3), p. 201.

Daniels, Amaranto y Maza, Francisco, ed. (2017). Los Montes de María: Políticas Públicas, Educación y Desarrollo. Cartagena: Ediciones Universidad de Cartagena

Ezrow, Natasha M. y Frantz, Erica. (2011). Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders. USA: Bloomsbury Publishing

Fundación Ideas para la Paz FIP. (2017). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Recuperado de http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/596b780902224.pdf

Gervasoni, C. (2010). Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales. Journal of Democracy en Español, 73-96.

Gibson, E. (2006). "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos". Desafíos. (14), pp. 204-237.

Gibson, E. (2007). Control de límites: Autoritarismo subnacional en países democráticos. Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales. 47 (186), 163-191.

Mercado, Armando. (2017). Contrarreforma agraria y conflicto armado: abandono y despojo de tierras en los Montes de María, 1996-2016. Revista Economía y Región. 11, (2).

Mercado, Armando. (2018) ¿Posconflicto electoral? Nuevos y viejos riesgos electorales en zonas de transición: el caso de los Montes de María". En MOE, Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales Colombia 2018. Bogotá: Misión de Observación Electoral

Misión de Observación Electoral-MOE. (2009). Monografía político electoral de Bolívar. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoíris, Cerac, Universidad de los Andes.

Misión de Observación Electoral- MOE. (2009). Monografía político electoral de Sucre. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoíris, Cerac, Universidad de los Andes.

Morlino, L. (2007). Democracia y democratización. México: Centro de Estudios de Política Comparada.

Linz, J. (1975). Una interpretación de los regímenes autoritarios. Revista de Sociología, 8, 11-26.

López, C. et al. (2009). Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano. Bogotá: Editorial Debate.

Opción Legal. (s.f.). La saga del conflicto armado en los Montes de María. Víctimas y victimarios. Documento inédito.

PARES - Fundación Paz y Reconciliación. (2015). Candidatos cuestionados. Recuperado de https://pares.com.co/tag/candidatos-cuestionados/

Policía Nacional. (2010). Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la Seguridad Ciudadana. Recuperado de http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/ANEXO%20I.%20PNVCC.pdf.

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.

Przeworski, Adam. (2010) Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno. Buenos Aires: Siglo Veintiuno

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. (2010). Los Montes de María: Análisis de la conictividad. Recuperado de https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220_Analisis%20conflcitividad%20Montes%20de%20Maria%20PDF.pdf

Restrepo, J. 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, M y Arias, A. (2010). Sobre paramilitares, neoparamilitares y afines: crecen sus acciones ¿qué dice el gobierno? Revista Arcanos, 15.

Valencia, L y Ávila, A. (2014). Herederos del mal. Clanes, mafias y mermelada, Congreso 2014-2018. Bogotá: Ediciones B Colombia.

Prensa

Caracol Radio. (2 de noviembre de 2013). Los Montes de María ya están en postconflicto: gobernador de Bolívar. Recuperado de https://caracol.com.co/radio/2013/11/02/regional/1383409440_006945.html

Dejusticia. (8 de septiembre de 2018). Montes de María tiene su PDET. https://www.dejusticia.org/column/montes-de-maria-tiene-su-pdet/

El Espectador. (8 de mayo de 2019). Las amenazas desbordaron nuestras vidas: lideresa de Montes de María. Recuperado de https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/las-amenazas-desbordaron-nuestras-vidas-lideresa-de-montes-de-maria-articulo-859684

El Espectador. (2 de julio de 2019). ¿El paramilitarismo no se ha ido de los Montes de María? Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/nacional/bolivar/el-paramilitarismo-no-se-ha-ido-de-los-montes-de-maria-articulo-868911

El Heraldo. (25 de agosto de 2011). Sicario hiere a ingeniero en el barrio Ciudad Jardín. Recuperado de https://www.elheraldo.co/judicial/sicario-hiere-a-ingeniero-en-el-barrio-ciudad-jard-n-35000

El Heraldo. (19 de julio de 2015). Este es el candidato único a la Alcaldía por las AUC. Recuperado de https://www.elheraldo.co/region/este-es-el-candidato-unico-la-alcaldia-por-las-auc-206524

El Heraldo. (28 de noviembre de 2015). Postconflicto, enorme reto para Montes de María: alcaldes. Recuperado de https://www.elheraldo.co/bolivar/postconflicto-enorme-reto-para-montes-de-maria-alcaldes-230719

El Heraldo. (13 de septiembre de 2011). Alias 'Gafitas' vinculó a políticos de Sucre con las AUC. Recuperado de https://www.elheraldo.co/judicial/alias-gafitas-vincul-a-pol-ticos-de-sucre-con-las-auc-37589

El Heraldo. (11 de marzo de 2019) Alcaldesa de San Onofre le respondió a la JEP. Recuperado de https://www.elheraldo.co/cordoba/alcaldesa-de-san-onofre-le-respondio-la-jep-606584

El Tiempo. (4 de febrero de 2015). Los Montes de María, en Bolívar, ya piensa en posconflicto. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15196475

El Tiempo. (25 de noviembre de 2007). Los Benito-Revollo Balseiro volverán a mandar en San Onofre (Sucre), a pesar de los escándalos. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3831900

El Tiempo. (5 de julio de 2019). Denuncian presunta complicidad de paramilitares y autoridades en Sucre. Recuperado de https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/san-onofre-y-montes-de-maria-en-alerta-roja-384372

El Tiempo. (10 de junio de 2015). El pueblo que tiene 12.475 habitantes y 12.841 inscritos para votar. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15933277

El Tiempo. (28 de mayo de 2011). Las 10 trampas del robo de tierras en Colombia: Solo en los Montes de María, particulares se apropiaron de predios por $ 225 mil millones". Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9479044

El Tiempo. (26 de julio de 2019). Polémico Yahir Acuña le pide a Teresita García que se una a su campaña. Recuperado de https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2019/otras-ciudades/yahir-acuna-le-pide-a-teresita-garcia-que-se-una-a-su-campana-en-sucre-390520

El Universal. (26 de octubre de 2015). Los elegidos en Bolívar para el periodo a la Asamblea 2016-2019. Recuperado de https://www.eluniversal.com.co/elecciones/2015/noticias/los-elegidos-en-bolivar-para-el-periodo-la-asamblea-2016-2019-284
El Universal. (11 de diciembre de 2017). Aquí hay posconflicto, falta inversión": líderes de Bolívar.

El Universal. (2 de julio de 2019). Gobernación de Bolívar realizará consejo de seguridad luego de amenazas a la líder social en Montes de María. Recuperado de https://www.eluniversal.com.co/regional/bolivar/gobernacion-de-bolivar-realizara-consejo-de-seguridad-luego-de-amenazas-a-la-lider-social-en-montes-de-maria-JF1351874

El Universal. (26 d julio de 2019). Vicente Blel es oficialmente candidato a la Gobernación de Bolívar. Recuperado de https://www.eluniversal.com.co/politica/vicente-blel-es-oficialmente-candidato-a-la-gobernacion-de-bolivar-CL1490712

La Silla Vacía. (3 de noviembre de 11) ¿Se moverá la restitución de tierras en María La Baja?

La Silla Vacía. (10 de noviembre de 2015). El ocaso del clan de los Benito Revollo. Recuperado de https://lasillavacia.com/queridodiario/el-ocaso-del-clan-de-los-benito-revollo-52337

La Silla Vacía. (25 de mayo de 2013). La estrategia de Muriel y el pobre San Onofre. Recuperado de https://lasillavacia.com/historia/san-onofre-el-pueblo-de-los-cinco-alcaldes-y-las-regal%C3%ADas-desaparecidas-44307

La Silla Vacía. (6 de mayo de 2015). La sombra de la bacrimpolítica que acosa al golfo. Recuperado de https://lasillavacia.com/historia/la-sombra-de-la-bacrimpolitica-que-acosa-al-golfo-50202

La Silla Vacía. (16 de noviembre de 2014). "El indio" que pasa de agache. Recuperado de https://lasillavacia.com/historia/el-indio-que-pasa-de-agache-49105

La Silla Caribe. (21 de enero de 2019). La alerta en El Salado es en realidad en todo Montes de María. https://lasillavacia.com/silla-caribe/la-alerta-en-el-salado-es-en-realidad-en-todo-montes-de-maria-69629

La Silla Caribe. (13 de mayo de 2019). Yahir Acuña va por la Gobernación de Sucre en alianza con el charismo. https://lasillavacia.com/silla-caribe/yahir-acuna-va-gobernacion-sucre-alianza-charismo-71554

La Silla Caribe. (17 de mayo de 2019). El parapolítico Vicente Blel ahora quiere la Gobernación de Bolívar. Recuperado de https://lasillavacia.com/silla-caribe/parapolitico-vicente-blel-ahora-quiere-gobernacion-bolivar-71612

La Silla Caribe. (30 de junio de 2019). Alcaldía de Cartagena, la finca de los parapolíticos Blel y Montes. Recuperado de https://lasillavacia.com/silla-caribe/alcaldia-cartagena-finca-los-parapoliticos-blel-y-montes-72336

MOVICE- Movimiento Víctimas de Crímenes de Estado. (26 de junio de 2019). Defensor de DDHH e integrante del Movice denuncia el resurgimiento del paramilitarismo en Sucre. Recuperado de https://movimientodevictimas.org/defensor-de-ddhh-e-integrante-del-movice-denuncia-el-resurgimiento-del-paramilitarismo-en-sucre/

Pacifista. (11 de enero de 2019. El Salado, enero de 2019: amenazan de muerte a 13 líderes sociales. Recuperado de https://pacifista.tv/notas/el-salado-13-lideres-fueron-amenazados-de-muerte-duque-paramilitarismo/

PARES- Fundación Paz y Reconciliación. (10 de julio de 2019) Líderes sociales advier-

ten regreso del paramilitarismo. Recuperado de https://pares.com.co/2019/07/10/lideres-advierten-sobre-regreso-del-paramilitarismo-en-sucre/

PARES- Fundación Paz y Reconciliación. (17 de septiembre de 2015). Candidatos a alcaldías vinculados a mafias de corrupción. Recuperado de https://pares.com.co/2015/09/17/candidatos-a-alcaldias-vinculados-a-mafias-de-corrupcion/

Policía Nacional. (17 de julio de 2019). Operación "héroes del caribe" deja 16 personas capturadas en Bolívar y Valledupar. Recuperado de https://www.policia.gov.co/noticia/operacion-heroes-del-caribe-deja-16-personas-capturadas-bolivar-y-valledupar

Portafolio. (20 de junio de 2016). Montes de María firma el primer contrato para el posconflicto por $ 2,3 billones. Recuperado de https://www.portafolio.co/economia/gobierno/contrato-posconflicto-firmo-montes-maria-497825

RCN Radio. (10 de abril de 2018). Aparecen grafitis del ELN en El Salado, Montes de María. Recuperado de https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/aparecen-grafitis-del-eln-en-el-salado-montes-de-maria

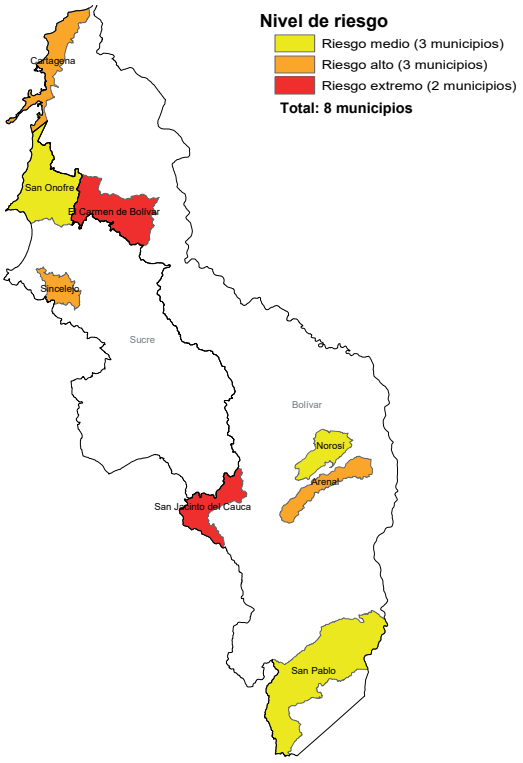
Semana. (11 de julio de 2019). #TodosConMayerlis: la solidaridad con la lideresa que recibió nuevas amenazas. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/mayerlis-garcia-lideresa-de-montes-de-maria-denuncia-nuevas-amenazas/622969

Semana. (13 de abril de 2019). El norte bajo amenaza del narcotráfico y las bandas criminales. Recuperado de https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/609404?nextId=615520

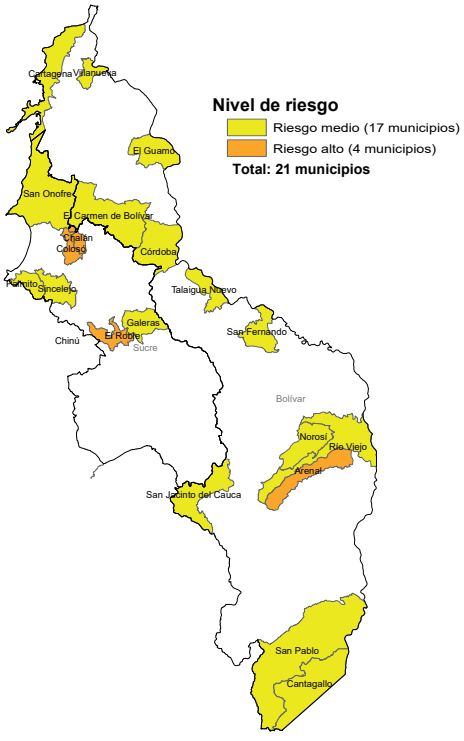
Universidad Tecnológica de Bolívar
CARTAGENA DE INDIAS

Mapa #47.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para la región de los Montes de María

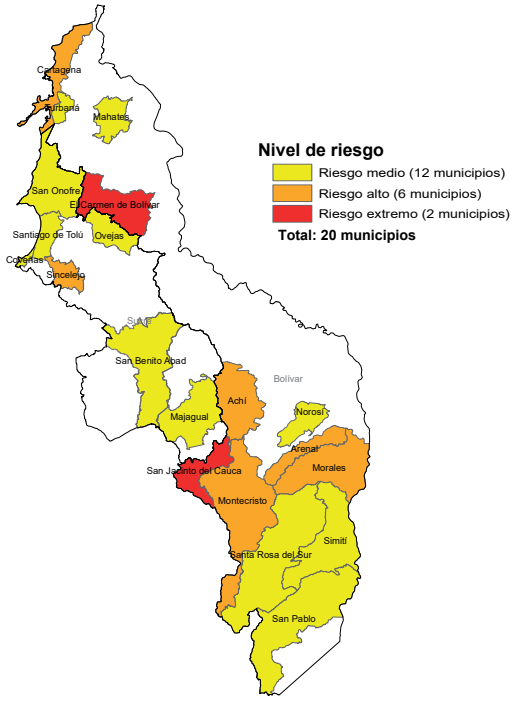
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia



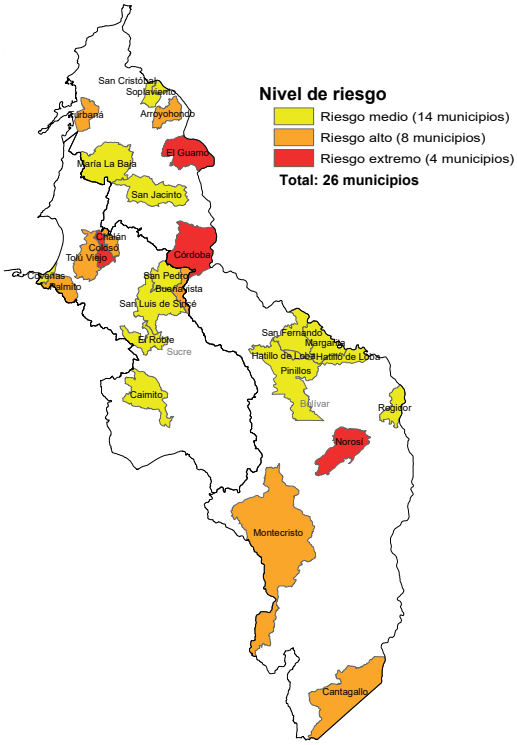
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude electoral



Mapa consolidado de factores de violencia



Mapa consolidado de factores indicativos de transhumacia electoral



Riesgos para las elecciones locales en Antioquia, 2019

Autor:
LEYDER PERDOMO RAMÍREZ
Corporación Viva la Ciudadanía

1. Introducción

En este apartado se exponen los riesgos electorales en el departamento de Antioquia. Para ello, se sigue la metodología de observación y análisis de riesgos de la MOE considerando los antecedentes de las "variables pasivas", es decir las "anomalías ocurridas en los certámenes electorales pasados 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" (MOE, 2018, p.32), en los años 2007, 2011 y 2015. En este grupo se consideran las variables de participación en las elecciones locales, variación en la participación, los votos nulos, tarjetones no marcados y dominio electoral en el desarrollo de cada una de las elecciones para Gobernación, Asamblea Departamental, Alcaldía y Concejo Municipal.

En cada municipio se hizo un promedio del comportamiento de las variables, lo que permitió ver que en algunos casos el riesgo de fraude electoral se encuentra consolidado. De otro lado, también se observan las "variables activas", aquellas que reflejan, en los municipios y subregiones del departamento, la dinámica del conflicto armado que puede afectar el proceso electoral, no necesariamente de manera directa. Para este apartado, en correspondencia con el devenir de la conflictividad violenta desde junio del año 2018, se observó la presencia de grupos armados, así como el accionar de la violencia política contra líderes sociales y políticos en los municipios y subregiones de Antioquia.

Finalmente, desde la convergencia de los dos tipos de variables, se identificó la concentración del riesgo electoral en determinadas zonas del departamento. En este aspecto, se evidenciaron situaciones que llevan a pensar en la reactivación del conflicto armado en los municipios del departamento y cómo estos actores armados, junto a los poderes locales, acuden al fraude electoral buscando el control de aspectos económicos, políticos y geográficos estratégicos.

2. Panorama general de los riesgos electorales en Antioquia

La mayor atipicidad electoral en el departamento de Antioquia es la recurrencia de votos nulos para elección de la Asamblea Departamental, presente en 84 municipios (el 67%), cuatro de ellos en un nivel extremo. En sentido contrario, la anomalía menos recurrente es la variación en la participación electoral para la elección de los Concejos Municipales, que se evidenció solo en cinco municipios (4% del total), todos en un nivel medio.

En la revisión municipal se observan algunos riesgos extremos respecto a variables específicas, como la recurrencia en tarjetones no marcados para la elección del gobernador de Antioquia en los municipios de Murindó, Necoclí y Nechí; así mismo, para la elección de los respectivos Concejos Municipales en Ituango, Toledo, Amalfi, Dabeiba, Nariño, Vegachí, Yalí y Betulia.

Así, se encontraron niveles de riesgo alto en 46 municipios del departamento de acuerdo a las siguientes variables: la participación, su variación para la elección del gobernador y los alcaldes; la alta cantidad de votos nulos para la elección de Gobernación, Asamblea y alcaldías; el índice de tarjetones no marcados para la elección de todos los cargos sometidos ante el electorado y el dominio electoral en favor de candidaturas postuladas a todos los cargos y corporaciones locales de elección popular.

De otro lado el riesgo medio por alguna variable pasiva es la situación más extendida presente en 118 municipios antioqueños; solo en Amagá, Guatapé, Jericó, La Ceja, La Unión, Retiro y San Pedro de Los Milagros no se identificó ninguna atipicidad.

Al consolidar las variables de riesgo por factores indicativos de fraude electoral, los resultados arrojan que en 39 localidades de Antioquia hay riesgo medio de fraude (31%), en 37 hay riesgo alto (30%) y cuatro casos más están en riesgo extremo (3%). En otros 45 municipios (36%), aunque se presentan riesgos por alguna variable específica, no existe riesgo consolidado de fraude.

Adicionalmente, el panorama del departamento es muy preocupante en cuanto a las variables activas o de riesgo de violencia para las elecciones locales. En este sentido, la cantidad de organizaciones armadas que hacen presencia en distintas zonas del departamento es alta.

El alto número de organizaciones armadas corresponde con la historia de violencia en el departamento. El viejo conflicto armado tiene continuidad en la presencia de cuatro frentes del ELN, así como en los enfrentamientos con el Estado y otros grupos armados ilegales. Además, producto de anteriores acuerdos de paz se ha variado la conflictividad, lo que ha resultado en la existencia de cuatro grupos disidentes o residuales de las FARC-EP[1] y el reciclaje de

[1] Desde un punto de vista conceptual, las organizaciones disidentes son grupos que retomaron el uso de las armas con fines políticos. Las organizaciones residuales operan la violencia con fines netos de enriquecimiento. Aún es muy temprano para reconocer de manera más clara el sentido de cada actor armado y su desarrollo en el departamento.

un gran número de organizaciones ligadas a las AUC[2].

Otro de los grupos que es necesario mencionar son las Autodefensas Gaitanistas de Colombia -AGC-, también conocidas como Clan del Golfo. La trascendencia de esta organización obedece a su mayor capacidad militar, organizativa y a los medios con que cuenta para su accionar, lo que le ha permitido ejercer dominio en el Urabá antioqueño, expandirse hacia el resto del departamento, enfrentar otros grupos armados y ganar territorio en distintos lugares del país.

Entre el legado que dejaron las AUC a las organizaciones violentas que se mantienen hasta hoy se encuentra la instrumentalización de la violencia con fines políticos, que aunque se ha desdibujado en su sentido discursivo e ideológico contrainsurgente, se mantiene como herramienta para hacer alianzas con actores de poder local o regional mediante la agresión de personas u organizaciones que puedan representar un riesgo a sus intereses.

Según la información recogida por el Observatorio de Violencia Política de la MOE, desde el 1 de julio de 2018 y hasta el mes de mayo de 2019, en 34 municipios antioqueños se han presentado 114 acciones bélicas o de amedrentamientos asociadas al conflicto armado[3], lo que confirma su presencia en las regiones de Nordeste, Bajo Cauca, Norte, Urabá, algunos municipios de Occidente y el Valle de Aburrá.

Además de esos hechos violentos, desde el inicio del calendario electoral en octubre 27 de 2018 hasta junio de 2019 en Antioquia se han cometido 41 ataques en contra de líderes políticos, comunales o sociales. Subregionalmente, el Bajo Cauca es la zona más afectada del departamento, con 14 hechos, le siguen el Urabá y Valle de Aburrá con ocho cada uno, el Norte con seis, Nordeste con dos y Oriente con uno. En el nivel municipal, los ataques han sido perpetrados en 17 localidades, siendo las más afectadas Tarazá, Medellín, Turbo, Ituango, Caucasia, Cáceres y Murindó. Las modalidades de agresión han sido asesinatos -19 hechos-; amenazas -18 hechos-; y atentados -4 hechos (Ver Tabla 1).

Las personas agredidas han sido 37 hombres y 4 mujeres. Según sus actividades políticas, las víctimas han sido 11 integrantes de Juntas de Acción Comunal, 17 personas que ejercían o ejercen otros liderazgos sociales (víctimas, sustitución de cultivos, líderes estudiantiles y sindicales y otras asociaciones sectoriales o gremiales), cinco concejales electos, dos alcaldes, dos miembros activos de movimientos o partidos políticos, dos funcionarios públicos, un asesor político y un precandidato a la Gobernación.

[2] Actualmente en el departamento existen combos y bandas que históricamente han tenido tiene relación con el paramilitarismo. Muchas de estas organizaciones preexistían al proyecto de integración nacional de las AUC y continuaron operando de manera más sofisticada luego del proceso de paz del gobierno Uribe y la desmovilización de varias estructuras armadas. Algunos de estos grupos, como Los Caparrapos, la Oficina del Valle de Aburrá -OVA- y las bandas Triana, Pachely, Los Chatas, se han fortalecido y expandido hacia otras subregiones del departamento. Estas organizaciones asumieron alianzas con sus pares como táctica necesaria para expandirse a algunas zonas, particularmente en la franja del norte del departamento, donde han sido reconocidos por las autoridades como Alianza Criminal del Norte.

[3] Se debe clarificar que el Observatorio de Violencia Política del MOE identifica como "acciones bélicas" a todas aquellas que implican ataques físicos contra las personas afectadas, incluidas agresiones contra pobladores civiles, y no se limita únicamente a acciones militares, que es como se entiende en términos del DIH.

En 29 casos no se conoce si los afectados tenían alguna filiación partidista. De quienes es distinguida su militancia, se sabe que cinco de las víctimas participaban en el Partido Liberal al momento del ataque, dos integraban el movimiento Colombia Humana, dos el Partido Conservador, dos el Partido de la U y uno el Centro Democrático.

Tabla 1. *Hechos de violencia política en Antioquia, según subregión, municipio, número y modalidad. Octubre 2018 - junio 2019.*

Subregión	Municipio	Número de hechos	Modalidades de agresión
Bajo Cauca	Tarazá	8	6 asesinatos
			1 amenaza
			1 atentado
	Caucasia	3	2 asesinatos
			1 amenaza
	Cáceres	2	1 asesinato
			1 amenaza
	El Bagre	1	1 amenaza
Urabá	Turbo	5	3 amenazas
			1 asesinato
			1 atentado
	Murindó	2	2 amenazas
	Apartadó	1	1 amenaza
Valle de Aburrá	Medellín	7	4 amenazas
			2 asesinatos
			1 atentado
	Caldas	1	1 amenaza
Norte	Ituango	4	3 asesinatos
			1 amenaza
	Valdivia	1	1 asesinato
	Angostura	1	1 atentado
Nordeste	Remedios	1	1 amenaza
	Maceo	1	1 asesinato
Oriente	Sonsón	1	1 asesinato
Occidente	Peque	1	1 asesinato
Suroeste	Concordia	1	1 amenaza

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio de violencia política de la MOE.

Pese a que la MOE reconoce que es a las autoridades judiciales a las que les corresponde esclarecer la autoría de los perpetradores de los hechos de violencia política, no está de más hacer mención del ocultamiento que logran los agresores. De los hechos conocidos, en 34 casos ni siquiera hay indicio de la autoría, en tres se señala a las AGC, en dos a la Policía, en un caso a grupos delincuenciales de los barrios de Medellín y en otro al ELN. Esto quiere decir que en el 83% de los hechos no hay indicios de los presuntos o reales responsables.

3. Municipios en que coinciden los riesgos de fraude electoral y la violencia

Para el certamen electoral de 2019, de los 34 municipios antioqueños en que se evidencia la ocurrencia de hechos de violencia política o la presencia de grupos armados, en 29 también se presentan riesgos consolidados por factores indicativos de fraude electoral. En esos 29 municipios coinciden riesgos de fraude y la presencia activa de grupos armados[4].

Tabla 2. *Municipios de Antioquia donde coincide la presencia de grupos armados ilegales y el riesgo de fraude electoral*

#	Municipios con presencia activa de grupos armados	Riesgo de fraude 2019
1	Ituango	Extremo
2	Angostura	Extremo
3	Granada	Extremo
4	Toledo	Extremo
5	Tarazá	Alto
6	Cáceres	Alto
7	Murindó	Alto
8	Concordia	Alto
9	El Bagre	Alto
10	Remedios	Alto
11	Valdivia	Alto
12	Anorí	Alto
13	Briceño	Alto
14	Necoclí	Alto
15	Nechí	Alto
16	San Andrés de Cuerquia	Alto
17	Zaragoza	Alto
18	Medellín	Medio
19	Turbo	Medio
20	Caucasia	Medio
21	Caldas	Medio
22	Santa Fe de Antioquia	Medio
23	Bello	Medio
24	Ebéjico	Medio
25	Frontino	Medio
26	Segovia	Medio
27	Yarumal	Medio
28	Maceo	Medio
29	Sonsón	Medio

Fuente: Elaboración propia con información de la MOE.

[4] Los municipios en que hay presencia de grupos armados y no se consolida un riesgo a nivel local son Apartadó, Chigorodó, Peque, San Jerónimo y Sopetrán. Sin embargo, en todas esas localidades hay riesgos medios frente a variables particulares: la cantidad de votos nulos para la elección de Alcaldías y la Asamblea Departamental; Tarjetones no marcados para elegir alcaldes y Concejos Municipales; dominio electoral en alguna candidatura de la Asamblea o a la Gobernación de Antioquia. Al contrario, también hay dos municipios en los que hay niveles altos de fraude electoral, pero que actualmente no han sido escenario de presencia de grupos armados ilegales o de hechos de violencia política contra líderes. Es el caso de Amalfi y Dabeiba.

En anteriores mediciones la MOE ha evidenciado la coincidencia que suele haber entre el conflicto armado y los riesgos de fraude electoral. El hecho de que los niveles extremo y alto de los riesgos de fraude electoral se presenten en municipios que también son escenarios de la presencia y acción de los actores armados, refuerza la idea de relación entre estos dos factores. En ese sentido, desde la superposición de la violencia y la existencia de riesgos de fraude electoral, se identifican cuatro grupos de municipios que presentan situaciones que ameritan preocupación para las próximas elecciones locales.

Un primer grupo lo conforman las localidades donde coinciden altos niveles de violencia y donde los niveles de fraude electoral son altos o extremos. El caso más grave es el del municipio de Ituango, donde el riesgo de fraude es extremo y se han cometido cuatro hechos de violencia política, entre ellos tres asesinatos. De igual modo hay que señalar el caso de Toledo, en riesgo extremo de fraude y donde un candidato a la alcaldía por coalición fue asesinado durante la campaña. Así mismo, en Tarazá, Cáceres y Murindó, es alto el riesgo de fraude electoral y la violencia ha sido intensa en el último año; es más grave la situación en Tarazá, donde han sido perpetrados seis asesinatos, una amenaza y un atentado.

Un segundo grupo lo conforman los municipios en los que se ha presentado un alto número de hechos que develan la presencia y accionar de grupos armados ilegalmente, pero donde el riesgo de fraude electoral disminuye a un nivel medio. Tales son los casos de Medellín, donde se han presentado cuatro amenazas, dos asesinatos y un atentado; Turbo, donde se perpetraron tres amenazas, un asesinato y un atentado; y Caucasia, donde se cometieron dos asesinatos y una amenaza.

En un tercer grupo se ubican los municipios con un nivel de riesgo de fraude alto o extremo, pero donde la violencia ha sido menos intensa en el último año; estos son Granada, Briceño, El Bagre, Remedios, Nechí, Valdivia, Anorí, Necoclí, Zaragoza, Concordia, San Andrés de Cuerquía y Angostura. Finalmente, el cuarto grupo es el que se compone de los municipios con un nivel medio de fraude electoral con situaciones actuales de violencia; se trata de Bello, Frontino, Santa Fe de Antioquia, Segovia, Maceo, Caldas, Ebéjico, Yarumal y Sonsón.

4. El carácter estratégico de la reactivación del conflicto armado y el fraude electoral

La mayoría de los municipios en los que coinciden la ubicación de los riesgos de fraude electoral y la violencia tienen en común antecedentes graves del conflicto armado y su importancia estratégica en términos geográficos, políticos o económicos. En estos espacios los grupos armados se enfrentan entre sí con el objetivo de obtener un dominio territorial estratégico para sus intereses o de los sectores que favorecen. Es en esta disputa en la cual accionan la violencia en contra los liderazgos sociales y políticos que no les son funcionales o que les representan un obstáculo. Además de la

violencia, el fraude electoral es el mecanismo al que acuden sectores de poder local y regional -en ocasiones en asocio con los actores armados- para acceder o mantenerse en una posición ventajosa en los lugares institucionales del poder local.

En este sentido, hay riesgo de fraude electoral y violencia en el 48% de los municipios que integran las zonas priorizadas en el Acuerdo de Paz para la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Es importante resaltar que el apartado 1.2.2., del Acuerdo contiene la afectación derivada del conflicto armado y la debilidad institucional y administrativa del Estado como criterios para la priorización, lo que reafirma la idea de que en esas zonas la práctica de violencia y la corrupción han sido reiterativas[5].

La zona PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño es la más preocupante, pues de los 13 municipios que la conforman, 12 se encuentran en situación de riesgo electoral por la posibilidad de fraude y los hechos de violencia[6]; en este grupo se encuentran tres de los cuatro municipios con mayores riesgos de violencia y fraude electoral en el departamento (Ituango, Cáceres y Tarazá). A estos se debe sumar el municipio de Murindó que fue asignado a la zona PDET del departamento del Chocó, por su cercanía e integración social y económica con ese departamento, así como su destino común de victimización y abandono estatal. Al tener gran riqueza natural mineral, y ser escenarios donde se llevan a cabo distintas fases de la cadena productiva del narcotráfico, estos municipios son de un alto interés para los actores armados ilegales.

La situación del Urabá antioqueño es distinta. Allí la concentración de los riesgos de fraude y violencia solo se da en Necoclí y Turbo[7]. Sin embargo, en lo que corresponde a la violencia, no debe obviarse el dominio casi monopólico las AGC en la zona; también, hay que tener en cuenta la gravedad de los antecedentes de violencia en la subregión. A esas consideraciones se debe sumar la importancia geográfica del Urabá por sus salidas al mar, así como su riqueza natural, ligada a la producción masiva de banano y, en menor medida, a la minería, la pesca y el turismo. Así, no es fortuita la concentración de los riesgos de violencia y fraude en esos municipios, pues tienen centralidad para ejercer control en el alto Urabá y el Eje Bananero

Cuando se hace una revisión de los municipios en los que se concentran riesgos de fraude y violencia, y que no integran las zonas PDET, se encuentra lo siguiente: en Granada y Toledo hay riesgo extremo de

[5] Los otros criterios son la concentración de la pobreza y la presencia del narcotráfico u otras economías de uso ilícito, que también son sintomáticos de los otros dos. En suma, se trata de zonas afectadas por los factores que han sido combustible para la conflictividad social y política armada, pues la pobreza contrasta con la riqueza natural que suele existir en esas zonas; hay una instrumentalización ilegal de esa riqueza, particularmente en favor de la minería y el narcotráfico; el Estado no solo ha sido débil institucional y administrativamente, sino que su cara más conocida ha sido la militar; todo ello que ha derivado en la agudización de la conflictividad social y política, así como en el uso de la violencia para su trámite.
[6] Ituango, Tarazá, Cáceres, El Bagre, Remedios, Valdivia, Anorí, Briceño, Nechí, Zaragoza, Caucasia y Segovia. Amalfi es el único municipio de esa zona que no coinciden los riesgos de violencia y fraude, pese a que hay un nivel alto en este último aspecto.
[7] Los demás municipios de esa zona PDET son Apartadó, Carepa, Chigorodó, San Pedro de Urabá, y Dabeiba. Entre estos municipios se encuentran situaciones particulares de fraude y violencia en San Pedro de Urabá, donde hay riesgo de fraude electoral medio, pero no se identifica presencia de grupos armados o actos de violencia política; y en Carepa, no hay presencia de grupos armados, casos identificados de violencia política ni riesgos de fraude electoral.

fraude electoral y, aunque son menos intensas las actuales manifestaciones de los grupos violentos, existen antecedentes graves de violencia; los dos municipios tienen trascendencia por su ubicación, el primero de ellos por estar junto a la autopista Medellín Bogotá (CNMH, 2016, p. 42) y el segundo por su conexión con Ituango y el Nudo del Paramillo[8].

En el municipio de Sonsón el riesgo de fraude es medio y en cuanto a los casos de violencia política, solo ha ocurrido uno en el último año. Sin embargo, hay graves antecedentes de violencia ligados a la disputa del control territorial de esa localidad que conecta al Oriente con el Magdalena Medio antioqueño. Además, entre los municipios en que el fraude electoral tiene un riesgo medio, también, se encuentran escenarios de violencia con potencial reactivación dada la centralidad subregional que se refleja en el paso obligado y en los fortines comerciales. Así mismo, a este escenario se suman potencias productivas locales en algunos casos de minería y drogas ilícitas, como en Santa Fe de Antioquia, Frontino, Yarumal y Maceo.

En Medellín, la capital del departamento con los mayores desarrollos económicos y políticos, el riesgo de fraude electoral también es medio. Esta ciudad es de importancia en el análisis por la gran cantidad de organizaciones armadas que hacen presencia en su territorio, la alta intensidad de la actual violencia política y los graves antecedentes de conflictividad que allí han ocurrido.

De esa manera, en 24 de los municipios en que confluyen riesgos de fraude electoral y violencia (el 83%), se encuentran factores que indican el posible el reciclaje del conflicto armado. La presencia y actuación de los grupos armados da cuenta de su interés estratégico por influir o dominar esos territorios; un hecho que se relaciona con, o puede tener como consecuencia, el establecimiento de alianzas de estos actores armados con sectores políticos que hacen del fraude electoral un medio para acceder o mantenerse en posiciones de poder.

Finalmente, especial atención debe tener el municipio de Bello, sobre el que hay un riesgo medio de fraude electoral, pero donde se encuentran recientes hechos de corrupción en su administración[9], probados vínculos de sectores políticos con grupos paramilitares[10] y la actual disputa entre distintas bandas delincuenciales, lo que ha incrementado notablemente los niveles de violencia[11]. En el Valle de Aburrá también son de preocupación los municipios de Barbosa y Envigado, donde respectivamente los riesgos de fraude identificados son nulo y medio, pero en contra de cuyos alcaldes

[8] Como se mencionó antes, con posterioridad a la elaboración de este texto y en plena campaña electoral sucedió en Toledo el asesinato del candidato Orley García, postulado en coalición entre el Partido de la U, el Centro Democrático y Cambio Radical.
[9] El municipio finalizó el periodo del actual mandato con una alcaldesa encargada, dada la sentencia condenatoria contra de César Suárez Mira por los delitos de falsedad ideológica en documento público y falsedad en documento privado (El Tiempo, 10 de junio 2019).
[10] Desde el año 2013 la Corte Suprema de Justicia condenó por los delitos de concierto para delinquir agravado a Oscar Suárez Mira, ex alcalde de Bello y congresista electo en el municipio, hermano del alcalde condenado (Verdad Abierta, 26 de julio de 2013).
[11] Según lo informado por la prensa, en lo corrido de 2019 van 90 asesinatos, frente a 78 que fueron cometidos en el 2018. También recientemente el gobernador de Antioquia dio a conocer que se está practicando la desaparición forzada en municipios y se está alimentando cerdos con los cuerpos de las víctimas directas (El Espectador, 26 de julio de 2019).

se adelantan procesos penales por presuntos hechos de corrupción en sus cargos.

5. Conclusión y recomendaciones

Los riesgos de fraude electoral suelen expandirse en un nivel medio por la mayoría de los municipios de Antioquia. No obstante, la presencia de grupos armados o la perpetración de hechos de violencia política coinciden, muy particularmente, en aquellos municipios con indicadores altos o extremos de riesgo de fraude.

La concentración de posibles fraudes y la presencia y acción violenta de grupos armados no es fortuita. En la mayoría de los municipios en que coinciden los factores de alteración y riesgo de las elecciones, se encuentran antecedentes de violencia, así como distintos criterios de valor estratégico militar, político o económico, que hacen suponer la ambición de control de los grupos armados o sectores de poder local o regional que, en consecuencia, pueden decidir acudir a la trampa en el proceso electoral. Teniendo en cuenta el escenario descrito y analizado en el presente capítulo se propone las siguientes recomendaciones:

1. Las autoridades deben prestar especial atención en los municipios en los que convergen los riesgos de fraude y de violencia, no bajo el entendido del estigma, sino de la necesidad de su presencia institucional eficaz en materia de control electoral, pero también a la gestión de los gobernantes locales que resulten electos.

2. Sigue siendo deseable la intervención institucional del Estado, en un mediano plazo, para materializar las garantías que corresponden a la participación política en el departamento.

3. Se requiere que en el ámbito local se promueva un pacto político en donde los diferentes sectores de la sociedad se comprometan "para que nunca más, se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas", como reza el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, y que se cumpla el compromiso del Gobierno Nacional de tomar las medidas necesarias para brindar "garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz" (Gobierno de Colombia, 2016). Estas medidas incluyen el efectivo funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto-Ley 895 de 2017) y del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018), que además deberán articularse con las medidas y políticas que gobiernos locales puedan aplicar.

4. La sociedad civil, partidos políticos, medios de comunicación, empresarios, y entidades estatales, en sus expresiones nacionales y locales, deberán fomentar una cultura política basada en el reconocimiento y respeto del pluralismo, el diálogo, la concertación y la gestión democrática de los conflictos, el rechazo a la estigmatización, exclusión, y discriminación y de la denuncia ante delitos e irregularidades y de participación electoral consciente libre e informada.

Bibliografía

Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- (2016) Granada. Memorias de guerra, resistencia y reconstrucción. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/granada_accesible.pdf

El Espectador. (26 de julio de 2019). En Bello estarían alimentando animales con cuerpos de desaparecidos: gobernador de Antioquia. Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/nacional/antioquia/en-bello-estarian-alimentando-animales-con-cuerpos-de-desaparecidos-gobernador-de-antioquia-articulo-871273

El Tiempo. (10 de junio de 2019). Ratifican condena de 82 meses de casa por cárcel al alcalde de Bello. Recuperado de https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/la-condena-en-contra-del-alcalde-de-bello-antioquia-sigue-en-pie-373502

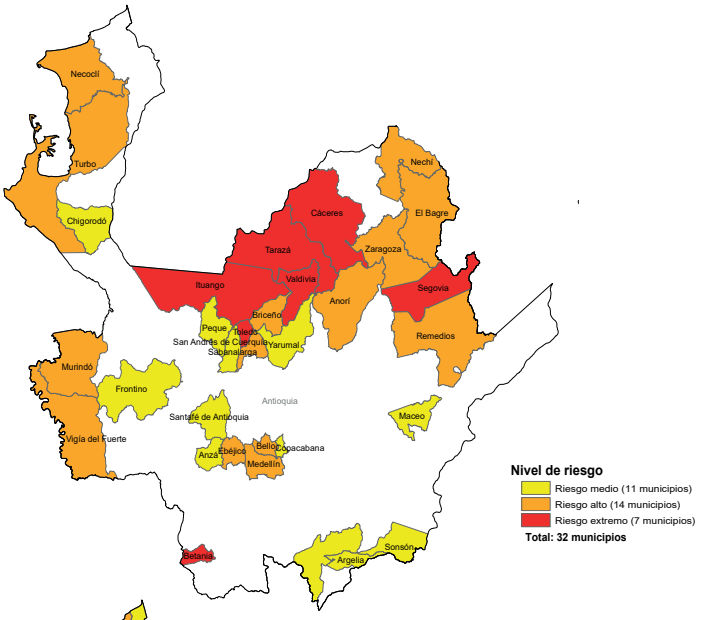
Gobierno de Colombia. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf

Misión de Observación Electoral -MOE- (2018) Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales, Colombia, 2018. MOE, Bogotá. Recuperado de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/Mapas_y_Factores_de_Riesgo_Electoral_MOE_Elecciones_en_Colombia_2018.pdf

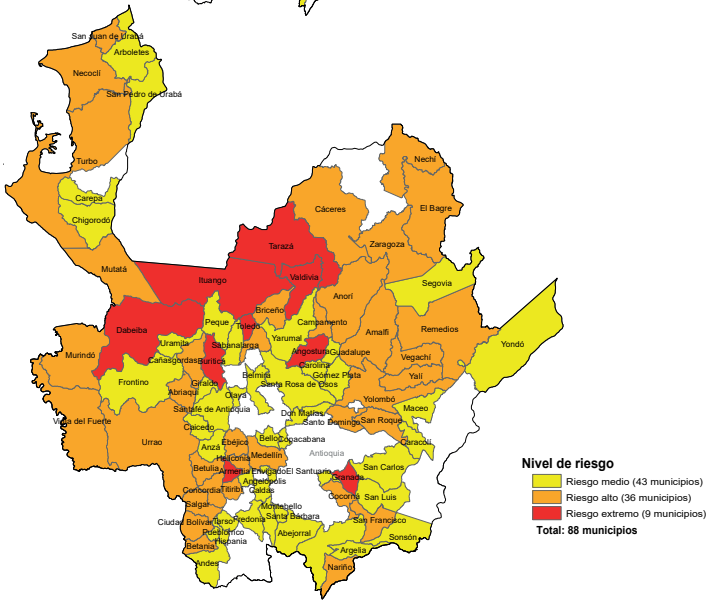
Verdad Abierta. (26 de julio de 2013). Óscar Suárez: el cacique que se alió con los 'paras'. Recuperado de https://verdadabierta.com/oscar-suarez-el-cacique-conservador-que-se-alio-con-los-paras/

Mapa #48.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para Antioquia

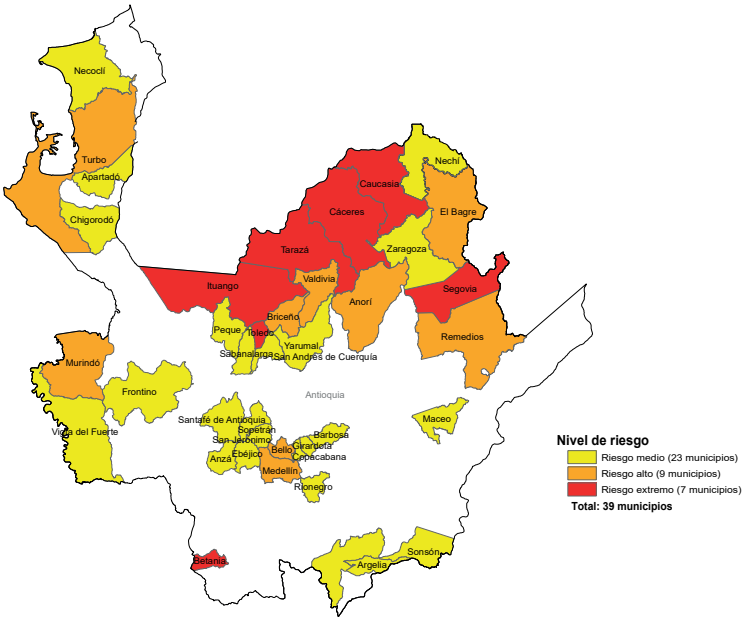
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia



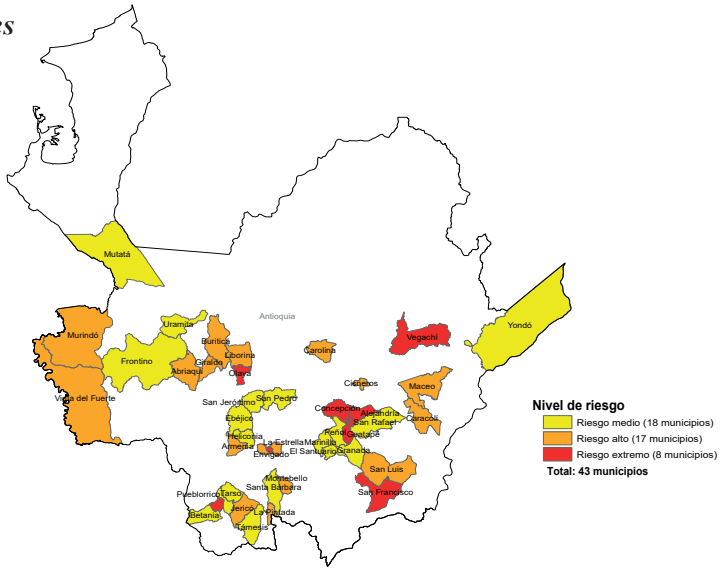
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude electoral



Mapa consolidado de factores de violencia



Mapa consolidado de factores indicativos de transhumacia electoral



Riesgos electorales para las elecciones regionales de 2019 en el departamento de Arauca: Dilemas de una democracia imperfecta en un conflicto arraigado

Autor:
ANDERSON GIOVANNY OVIEDO RODRÍGUEZ
Observación y Solidaridad con Arauca – OBSAR
Pastoral Social Arauca

1. Introducción

Este capítulo plantea una aproximación a los principales factores de riesgo electoral en el departamento de Arauca, respecto a las elecciones de autoridades locales a celebrar el próximo 27 de octubre. Se destacan, principalmente, riesgos asociados al conflicto armado y la violencia política, dado el carácter sui generis de la mencionada jornada electoral, ya que se trata de las primeras elecciones regionales en las que el extinto grupo armado ilegal, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), participa como partido político, ahora Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el Acuerdo) con el Gobierno Nacional en el año 2016.

Adicionalmente, se hará un breve repaso de aquellos factores de riesgo derivados de la condición de frontera binacional del departamento de Arauca, así como los originados en prácticas clientelistas, y los resultantes de debilidades manifiestas en materia de infraestructura, logística y coordinación inter- institucional, en clave electoral.

2. Contexto geográfico de Arauca

La división administrativa general del departamento de Arauca comprende 7 municipios (Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte), cuenta además con dos áreas o subregiones definidas por sus características geográficas: el Piedemonte, compuesto por Tame, Fortul, Saravena y Arauquita; y la Sabana, integrada por Arauca (capital del departamento), Cravo Norte y Puerto Rondón. Geográficamente el departamento de Arauca se ubica al norte de la Orinoquia colombiana donde marca la frontera binacional, al norte y este, con la República Bolivariana de Venezuela. Limita internamente con los departamentos de Casanare y Vichada, al sur, y al oeste, con Boyacá.

Según proyección DANE (2005), para 2019 Arauca cuenta con una población total de 273.321 habitantes, de los cuales el 64% se ubicaría en el área urbana y el restante 36% en zona rural. Adicionalmente, el departamento integra el grupo de los 10 entes territoriales con menor densidad poblacional del país (UARIV 2018, p.15) y, a su vez, hace parte de los 6 departamentos con mayor porcentaje de población en edades jóvenes, es decir, entre los 15 y 29 años de edad (DANE, 2005).

Arauca bien podría definirse como territorio ancestral dada la presencia histórica de pueblos originarios en su jurisdicción. En la actualidad subsisten 6 pueblos indígenas[1], de los cuales el pueblo Hitnü está en riesgo de extinción física y cultural debido a la pérdida de su territorio.

Condiciones estratégicas del territorio; como la situación de frontera binacional, su riqueza natural, las dinámicas de poblamiento propias y la limitada presencia institucional, propiciaron el escenario ideal para la configuración y consolidación de grupos armados ilegales (GAI), como: las antiguas FARC – EP, con presencia a través de los frentes 10, 45, 28 y 38; el Ejército de Liberación Nacional – ELN, mediante el Frente de Guerra Oriental- Frente Domingo Laín Sáenz y sus 5 comisiones[2]; y, finalmente, también el Bloque Vencedores del Arauca, estructura paramilitar que hizo presencia entre 2002 y 2005 (Conferencia Episcopal de Colombia 2017, p.6)).

Con la firma del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las antiguas FARC-EP, Arauca se situó como una de las 16 regiones del país llamadas a protagonizar la implementación del mismo. En tal sentido, se estableció en la vereda Filipinas (jurisdicción del municipio de Arauquita) uno de los 24 Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación (ETCR - Martin Villa) creados en todo el territorio nacional con el fin de adelantar el proceso de reincorporación a la vida civil de los excombatientes. Así, en el mencionado ETCR se concentraron 426 hombres y mujeres que en el pasado integraron las estructuras del antiguo grupo guerrillero en el departamento (Oficina del Alto Comisionado para la Paz – OACP). Igualmente, cuatro de los siete municipios del departamento (Arauquita, Saravena, Fortul y Tame) fueron priorizados para la puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.

3. La violencia política y el conflicto armado como riesgo electoral

La situación de confrontación armada que se vive en el departamento de Arauca —derivada de la presencia de GAI como el ELN, estructuras armadas disidentes de las antiguas FARC (comúnmente conocidos como disidencias ex FARC, Frente 10 Martin Villa)— y una presunta reaparición del paramilitarismo en la región, generan el principal escenario de riesgo electoral en el

[1] Uwa, Sikuani, Makaguaje, Hitnü, Betoy e Inga.
[2] Comisión Rafael Villamizar, Comisión Camilo Cien Fuegos, Comisión Ernesto Che Guevara, Comisión Omaira Montoya Henao, Comisión Martha Elena Barón.

territorio de cara a las elecciones de autoridades locales del próximo 27 de octubre. La injerencia histórica que han ejercido los mencionados grupos armados ilegales en los procesos de elección popular en la región confluye en la actualidad hace temer que busquen coartar la libre y democrática participación de la población en el actual proceso electoral.

Si bien el mencionado riesgo es generalizado para todo el departamento, se destaca que dicho contexto tiene mayor impacto e incidencia en municipios como Tame, Fortul, Saravena, y Arauquita, es decir, el piedemonte araucano, ya que dicha subregión ha sido escenario histórico de conflicto armado y violencia política. Como ya se mencionó, estos municipios fueron priorizados para la implementación de los PDET, en procura de encaminar modelos de desarrollo basados en la justicia social que apunten a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, y a pesar de los múltiples esfuerzos que se promueven desde diversos sectores en materia de construcción de paz y desarrollo, la realidad actual de esta zona del departamento en materia de respeto a los Derechos Humanos (DDHH) y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) en el marco del conflicto armado parece no coincidir con tan loables fines, lo que viene generando en sus habitantes una creciente sensación de desconfianza respecto al proceso de implementación y cumplimiento integral del Acuerdo.

Dicha sensación de desconfianza encuentra fundamento si se observa el análisis estadístico de algunas de las modalidades de vulneración a DDHH e Infracciones al DIH más recurrentes en Arauca durante el lapso 2016 a 2019, correspondiente a la implementación del Acuerdo. Durante este tiempo, los homicidios selectivos, el secuestro, y la utilización, instalación, siembra o abandono de armas no convencionales (Artefactos Explosivos Improvisados - AEI, Minas Antipersona - MAP, Munición Sin Explotar - MUSE), han afectado considerablemente a la población civil.

Así, las cifras que se presentan a continuación relatan un contexto dinámico sobre las posiciones de poder entre GAI. En primer lugar, se presenta la redistribución territorial ejercida por el ELN, actor armado ilegal predominante tras la dejación de armas de las FARC-EP. Seguidamente, la reagrupación y configuración del Frente 10 Martin Villa. El punto común son las campañas de recuperación e impulso de economías ilegales y el control social ejercido en zonas que carecen de presencia institucional. En esta línea, las violaciones al derecho a la vida, a la integridad personal y física, y al derecho a la libertad son afectaciones que, en conjunto, victimizan principalmente a la población civil, tanto en sentido individual como colectivo, ya que motivan altísimos niveles de traumatismo y zozobra en la sociedad Araucana.

Tabla 1. *Víctimas civiles en el marco del conflicto armado en el departamento de Arauca.*

Año	Homicidios selectivos	Secuestros	MAP	Total victimas
2016	63	15	5	83
2017	66	8	1	75
2018	116	35	5	156
2019[3]	95	15	1	111

Fuente: Defensoría del Pueblo – Regional Arauca

Son diversas las lecturas que se pueden hacer a partir de la tabla anterior. Una de ellas deja ver que, desde la firma del Acuerdo en 2016, la violencia letal (homicidios) en contra de la población civil en Arauca no ha disminuido y, por el contrario, mantiene una tendencia al aumento año tras año.

Si bien al contrastar los homicidios selectivos de 2016 con los registrados en 2017 dicho aumento pareciera mínimo, este no deja de ser alarmante, ya que iniciando 2017 se llevó a cabo la dejación de armas por parte de las antiguas FARC, y durante los últimos tres meses de este mismo año tuvo lugar el cese al fuego bilateral pactado entre el Gobierno Nacional y el ELN[4]. De esta manera, los registros de violencia letal en 2017 se deben analizar desde la óptica de que hay un GAI que ya no actúa en el territorio, y que no se contabiliza no un año sino tan solo 9 meses de confrontación armada.

En una segunda lectura, y analizando las variables de observación de manera independiente, se advierte que, con excepción de los secuestros y las víctimas civiles de MAP en 2017 así como delas registradas en lo que va de 2019, los demás datos evidencian que hay una escalada en la afectación a la población civil del departamento de Arauca por cuenta del conflicto armado con posterioridad a la firma del Acuerdo.

Con el ánimo de observar el potencial victimizante del departamento de Arauca, decidimos partir de una mirada a nivel nacional, y nos ubicamos en el Índice de Riesgo de Victimización – IRV, 2016 – 2018, emitido por el Gobierno Nacional con base en los datos registrados por la Unidad para las Victimas y por la Red Nacional de Información. Dicho índice se presenta como una herramienta para el análisis de los diferentes escenarios de riesgo de victimización en los territorios en el marco del conflicto armado en Colombia. En este sentido, se entiende

[3] Cifras con corte a 20 de julio de 2019
[4] Cese al fuego pactado entre las partes a partir del 1° de octubre de 2017 al 9 de febrero de 2018

… el riesgo de victimización como la posibilidad de ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno en los municipios de Colombia. En particular las victimizaciones que se contempla se refieren a las afectaciones contra la vida, la libertad personal, integridad personal, seguridad y la libertad de circulación (UARIV 2018, p.9).

Así, en el IRV 2016 – 2018[5], Arauca se ubica en cuarto lugar entre los departamentos con un Índice de Riesgo de Victimización alto[6]. Adicionalmente, en la categorización por municipios, también son incluidos con IRV alto tres municipios del departamento (Arauquita, Saravena y Tame), mientras que un cuarto municipio (Fortul) se incluye en el grupo de los que presentan IRV medio alto (UARIV 2018, pp.17-19). Lo anterior sintetiza el permanente escenario de vulnerabilidad y el riesgo inminente de afectación por vía armada en que se encuentra el departamento, en general, y en particular los habitantes del piedemonte araucano.

También en la perspectiva nación – territorio, y con el objeto de observar las expresiones de violencia política registradas en lo que va de 2019 en el departamento, así como los posibles efectos que dichas expresiones pueden tener en las elecciones de autoridades locales en octubre próximo, *nos remitimos al Informe Sobre Violencia Política desde el inicio del Calendario Electoral*[7], realizado por la Misión de Observación Electoral – MOE a través del Observatorio Político Electoral de la Democracia. Dicho Observatorio "desde las elecciones de autoridades locales de 2007 hace seguimiento a las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos cometidos en contra de: candidatos a cargos de elección popular, funcionarios de elección popular, altos funcionarios del Estado a nivel nacional, departamental y municipal, líderes políticos y dirigentes de partidos; y desde 2016, también contra líderes sociales y miembros electos de Juntas de Acción Comunal (JAC), de cada municipio del país" (MOE 2019, p.2). A través de este ejercicio, la MOE logra visibilizar la violencia creciente en el país en contra de los liderazgos políticos, sociales y comunales.

Así pues, el mencionado informe revela que en el país, promediadamente, se asesina un líder cada 3 días, con el añadido de que ya desde la etapa de precandidaturas se empieza a reflejar el inicio de la violencia política[8]. También explica que estas expresiones de violencia anticipada se concretan mayoritariamente en asesinatos y amenazas colectivas, con lo que queda al descubierto "una correlación entre fechas importantes del calendario electoral y el aumento de la violencia letal ejercida contra líderes" (MOE 2019, p.2). En este contexto, el departamento de Arauca figura nuevamente,

[5] El IRV 2016 – 2018 establece 5 categorías de riesgo para departamentos y municipios en el marco del conflicto armado. Dichos niveles son los siguientes: bajo, medio bajo, medio, medio alto y alto (UARIV 2018, p.13).
[6] Después de Putumayo, Guaviare y Caquetá (UARIV 2018, p.14).
[7] El mencionado informe recoge información desde el 27 de octubre de 2018 al 27 de junio de 2019.
[8] Antes de efectuarse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la inscripción formal de candidatos y por consiguiente antes de dar inicio al proceso de campaña electoral.

al posicionarse en el nivel nacional como el departamento más afectado por la violencia contra líderes políticos y sociales, con un total de 45 víctimas (41 amenazas, 3 atentados y un asesinato). Lo cual además indica que en Arauca se concentró el 17,0% del total de victimización registrada en el país por razones de liderazgo político y social. Estas cifras expresan una realidad en la que el ejercicio de representación y liderazgo en el territorio impone a sus protagonistas un amplio margen de exposición a la violencia.

Uno de los efectos del panorama antes expuesto tiene que ver con un entorno de zozobra e intimidación constante hacia la población civil, lo cual se logra mediante la emisión y difusión de panfletos amenazantes. En este sentido, se ha identificado la siguiente dinámica polarizante.

Por un lado, se encuentran los pasquines de génesis guerrillera, con presunta autoría tanto del ELN como de estructuras disidentes de las extintas FARC. Por otra parte, están los panfletos que siguen una corriente paramilitar, con presunta autoría de grupos sucesores del paramilitarismo, autodenominados "Águilas Negras", "Autodefensas Gaitanistas de Colombia - AGC" y/o "Bloque Oriental de las AUC". En general, los mencionados panfletos mantienen una constante amenaza a niños, niñas y adolescentes, periodistas, líderes y lideresas de organizaciones sociales, defensores y defensoras de Derechos Humanos y militantes de partidos y movimientos políticos (Defensoría del Pueblo 2019).

Conforme avanza el calendario electoral y se divulgan los mensajes de odio desde GAI opuestos entre sí, van aumentado las tensiones y una división cada vez más radical en la sociedad por razones de afinidad política. De este modo, los grupos guerrilleros amenazan tanto precandidaturas del partido de Gobierno, como liderazgos que representan posturas afines a este o que promueven el fortalecimiento de la denominada seguridad democrática en el territorio, por lo que los catalogan como "extrema derecha".

Mientras tanto, el presunto paramilitarismo intimida colectividades que se caracterizan por representar causas sociales en el marco de la defensa del territorio y los Derechos Humanos, por lo que los catalogan como "izquierda guerrerista" y/o "guerrillas comunistas". De esta forma, el panorama electoral y la consecuente participación ciudadana en la región se va reduciendo a decidir por una posición ideológica de "izquierda o derecha", en la cual la confrontación y la coerción armada del electorado son denominadores comunes. En este contexto, son recurrentes las manifestaciones, o modos de entender el proceso electoral que se avecina, en términos de: "o se apoya la continuidad de la guerrilla, o se acepta el paramilitarismo que la combata".

En esta línea, la Defensoría del Pueblo - regional Arauca, a través del Sistema de Alertas Tempranas - SAT, advierte acerca del riesgo inminente en que se encuentran alrededor de 69.000 personas, residentes de los municipios de Arauquita, Saravena, Fortul y Tame:

Principalmente niños, niñas y adolescentes, mujeres jóvenes, estudiantes de instituciones educativas, líderes comunales, sociales y defensores de derechos humanos (y sus esquemas de protección), campesinos, integrantes de los resguardos indígenas[9], población en situación de desplazamiento forzado, población migrante, líderes de congregaciones o confesiones cristianas, contratistas públicos y privados, ganaderos, transportadores, periodistas, comerciantes formales e informales, trabajadores de la industria petrolera, excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación ubicados en área dispersa[10], dirigentes políticos y servidores públicos (Defensoría del Pueblo 2019).

Como bien explica Gutiérrez Lemus (2010), este agitado contexto en el que los niveles de violencia parecen no decrecer, guarda una relación estrecha e histórica entre lo ilegal y la violencia, lo político y el conflicto, lo económico y lo institucional. Así, la continuación del conflicto armado en este territorio no se limita únicamente a la voluntad de las guerrillas para mantenerse en confrontación armada, o al acceso a recursos naturales o a rentas públicas, sino que está directamente vinculada a las luchas por el poder entre sectores sociales y partidistas, expresada en variadas formas de violencia.

A modo de ejemplo, se encuentra en el pasado reciente la pugna por la captación de regalías derivadas de la explotación petrolera, protagonizada por grupos civiles organizados, en alianza coyuntural o permanente con GAI. Históricamente, los intereses y aliados civiles de los GAI en Arauca han ido mutando de acuerdo al contexto de la región, pero sin separarse de la dinámica de "apadrinamiento", lo cual explica el hecho de que, al igual que en el pasado, en la actualidad subsiste una fuerte interrelación entre las ambiciones particulares y los proyectos políticos y militares de turno. Lo que se sintetiza en diversas y complejas manifestaciones de conflictos sociales y políticos de orden local y regional en el marco general del conflicto armado. Sin duda, esta realidad se presta para múltiples interpretaciones, sin embrago es innegable que tal contexto modifica, y saca de la esfera de libertad y conciencia, la participación de la población araucana en los procesos democráticos, ya que se ve arrinconada a elegir sus mandatarios regionales a partir de una óptica bélica y coercitiva, en procura, a su entender, del menor daño posible. Esta situación limita candidaturas, ocasiona abstencionismo, o, en caso contrario, coacciona la participación de comunidades rurales principalmente, las cuales se ven constreñidas a respaldar electoralmente candidaturas que representan los intereses privados de determinado grupo y sus aliados. "Tanto la violencia política como el conflicto armado, observados en este territorio desde hace por lo menos veinte años, mantienen una existencia objetiva, parcialmente ligada a la intencionalidad consciente de sus protagonistas" (Gutiérrez Lemus 2010, p.4).

[9] Calafitas I y II, Playas de Bojayá, Uncacía, Valles del Sol y Chivaraquía del Pueblo Uwa del municipio de Saravena; resguardo Cusay – La Colorada del Pueblo Makaguan y Cibariza del Pueblo Uwa en el municipio de Fortul; resguardo El Vigia del Pueblo Makaguan, Cajaros y Bayoneros del Pueblo Sikuani-Playeros y resguardos Sikuani-Betoy y Guahibo- Makaguan (Velazqueros, Genareros, Julieros, Roqueros, Parreros, Macarieros, Puyeros Cuiloto I y II, La Esperanza, Caño Claro, Angosturas, Laguna Tranquila, Curipao, Sibarisa, Iguanitos).
[10] Se acogieron al Acuerdo, pero no residen en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación-ETCR Martin Villa.

Tabla 2. *Comparativo de participación en el departamento de Arauca durante los tres anteriores procesos de elección de autoridades locales (candidaturas y agrupaciones).*

Año de elección	Agrupaciones inscritas (partido, movimiento ciudadano o coalición)	Número de candidatos inscritos
2011	13	800
2015	19	1.037
2019	31	984

Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional

4. Riesgos asociados a la condición de frontera binacional

El departamento de Arauca y el estado Apure en Venezuela comparten un corredor fronterizo de 396 kilómetros aproximadamente. A lo largo de este margen, definido en su mayoría por el Río Arauca, existe solo un paso oficial, el Puente Internacional José Antonio Páez, el cual conecta al municipio de Arauca (capital) con la población de El Amparo en Venezuela. Sin duda alguna, la estratégica ubicación geográfica del departamento de Arauca, y particularmente su condición de frontera, ha determinado diversas e históricas dinámicas en el territorio. Así, la historia compartida entre ambos territorios se ha caracterizado por la integración socioeconómica, política y principalmente cultural, lo cual genera un entorno de hermandad en el que las realidades propias de un lado del margen fronterizo logran afectar e incidir en las poblaciones más próximas del costado opuesto, sin que los procesos electorales de ambas naciones sean la excepción.

En la coyuntura actual, en que la crisis política y social que atraviesa Venezuela ha motivado la migración masiva de personas hacia Colombia, el departamento de Arauca se plantea como uno de los principales territorios receptores a lo largo de toda la línea fronteriza que comparten ambos países, que recorre más de 2000 Km.

Se debe tener en cuenta también que el flujo de Población Proveniente de Venezuela -PPV- (la cual ingresa diariamente a territorio araucano en busca de alternativas que respondan a su vulnerabilidad, ya sea en términos de seguridad alimentaria, de medios de vida, de acceso a servicios de salud, de educación o de condiciones de vida digna en general) posee un carácter mixto, es decir, no solo se trata de la llegada masiva de migrantes venezolanos, sino también de colombianos que retornan a su país, bien sea con vocación de permanecer y asentarse, o mediante un efecto pendular el cual, por una parte, les facilite el acceso a derechos y/o servicios básicos en territorio colombiano (araucano), y ,por otra, les permita mantener su lugar de residencia en jurisdicción venezolana.

Del anterior escenario se desprende que existe un riesgo de trashumancia internacional, el cual si bien es histórico en la región —dado el arraigo cultural de libre movilidad entre ambos territorios, la porosidad de la franja divisoria y la normalización durante décadas del exilio al que fueron sometidos antiguos residentes del departamento de Arauca por cuenta del conflicto armado — en el contexto actual se ve enormemente ampliado en términos cuantitativos. Esto porque la dimensión del mencionado éxodo incluye a miles de colombianos que llegaron desde distintos puntos de la geografía Venezolana y se asentaron en poblaciones del Estado Apure[11], por lo cual tuvieron la posibilidad de realizar el proceso de inscripción de cedulas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, como método de reintegración al sistema democrático colombiano. A ellos se suman otro tanto de colombianos que, desde antes de la crisis migratoria, ya residían en dichas zonas y que, en conjunto, conforman un porcentaje considerable de inscritos que podrían no ser advertidos por el Concejo Nacional Electoral como posibles trashumantes; los cuales tendrían la facultad de participar y por lo tanto de incidir directamente en la elección de autoridades locales del próximo 27 de octubre, lo cual favorecería a las candidaturas que ofrezcan soluciones económicas de inmediatez a la condición de vulnerabilidad en que se encuentran.

Como ejemplo de lo anterior, la MOE ha conocido reportes ciudadanos sobre la conformación y venta de "paquetes de votantes" con residentes de las poblaciones venezolanas antes mencionadas, que al parecer se ofrecen al candidato que esté dispuesto a pagar más dinero a los intermediarios que compran los votos.

5. Practicas clientelistas y democracia

El empobrecimiento social, el amplio margen de desempleo, los bajos niveles de cobertura en educación y salud, las debilidades históricas de infraestructura y en general el deficiente funcionamiento del aparato estatal, ponen en evidencia la supremacía de los intereses económicos particulares sobre un bien común, el cual en la actualidad es meramente un ideal, siendo la primacía del interés individual la dinámica que orienta y determina la gobernabilidad y la forma de hacer política en el departamento de Arauca, lo cual favorece la consolidación del clientelismo político en la región (Estrada Villa y Verón González 2017).

Al igual que anteriores elecciones de carácter regional, en la actual contienda electoral en el departamento de Arauca resultan transversales tanto el constreñimiento al elector como la corrupción al sufragante. Esto debido a la presencia de actores armados ilegales y a debilidades propias del sistema electoral colombiano para ejercer control eficiente a la financiación de campañas.

En sintonía con este último factor de riesgo, se ha venido consolidado y normalizando en la región "una relación de intercambio de votos por favores con beneficio para el que induce y el inducido" (Estrada Villa y Verón

[11] El Amparo, La Victoria, El Nula, Guasdualito e inclusive El Orza, ubicadas en línea paralela o cercana al rio Arauca.

González 2017, p.20), los cuales van desde "garantías de estabilidad laboral" para el nivel más bajo de la cadena clientelista (quienes buscan perpetuarse en cargos públicos de libre nombramiento y remoción), hasta elaborados sistemas de retribución y pactos de apoyo a futuras candidaturas. Además, se reserva un espacio exclusivo para el nivel alto de la cadena clientelista (cargos directivos) en clave de devolución de favores.

De esta forma, las corporaciones públicas, los entes territoriales, y las entidades descentralizadas del orden nacional[12] con presencia en el departamento de Arauca han sido convertidas en robustas plataformas electorales, puestas a disposición de un grupo reducido que busca alternarse el poder regional, lo cual afecta negativamente la democracia local.

6. Debilidades en infraestructura, logística y coordinación inter-institucional en clave electoral

En la actualización más reciente de DIVIPOLE[13] para Arauca, el departamento cuenta con 52 puestos de votación, 2 puestos menos en comparación con la elección de autoridades regionales de 2015 y 3 puestos menos en comparación con la elección presidencial de 2018. A pesar de que la diferencia pareciera mínima, vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que, en este caso, el decrecimiento se concreta en la supresión de los 6 puestos rurales de Puerto Rondón, eliminación argumentada por los bajos niveles de participación que no ameritan la disposición logística necesaria para mantenerlos.

Tabla 3. *Número de puestos de votación en las últimas elecciones en Arauca*

Año de elección	Tipo de elección	Puestos rurales	Puestos urbanos	Total Puestos
2015	Autoridades Locales	32	22	54
2018	Consulta Anticorrupción	32	23	55
2018	Presidencial	32	23	55
2019	Autoridades Locales	26	26	52

Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional

[12] Establecimientos públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades Públicas, Sociedades de Economía Mixta, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica, Empresas Sociales del Estado, Empresas Oficiales de Servicios Públicos, entre otras.
[13] División político-electoral, en la que se organizan, se estructuran y se codifican los lugares de votación en todo el país.

Por otra parte, tanto la promoción y defensa de los Derechos Humanos, como la garantía de participación ciudadana que ejerce el Ministerio Público a través de las personerías municipales en el departamento de Arauca, se ha visto afectada por la injerencia de GAI presentes en el territorio. En este sentido, 5 de los 7 personeros y personeras municipales han sido amenazados de manera directa, mientras que uno más ha manifestado encontrarse en situación de riesgo debido a seguimientos constantes que ha logrado advertir. A continuación se relaciona la situación particular para cada municipio:

• La Personera Municipal de Arauca fue amenazada, lo cual ocasionó su salida del territorio durante 4 meses. Retornó al municipio en agosto de 2019 y le fue asignado un esquema protección por parte de la Unidad Nacional de Protección – UNP.
• La Personera Municipal de Arauquita fue amenazada finalizando el 2017, y le fue asignado un esquema de protección por parte de la UNP.
• El Personero Municipal de Tame fue amenazado en agosto de 2019.Actualmente cuenta con la protección del Plan Padrino de la Policía Nacional y está en proceso de asignación de esquema de seguridad por parte de la UNP.
• El Personero Municipal de Puerto Rondón fue amenazado, sin embargo, no accedió a la asignación de esquema de protección de la UNP.
• Al Personero Municipal de Saravena le fue asignado un esquema de protección de la UNP desde agosto de 2019.
• El caso más grave se presenta con la personera municipal de Cravo Norte, quien, debido a las amenazas en contra de su vida, debió salir del territorio desde el 21 de febrero de 2019. Desde esa fecha este municipio no cuenta con presencia del Ministerio Público en su jurisdicción, por lo que la coordinación y acompañamiento de la reciente elección de la mesa municipal de víctimas debió llevarse a cabo de manera atípica (virtual), situación que podría repetirse durante los comicios del próximo 27 de octubre. Aunado a lo anterior, también se resalta y advierte, con base en el llamado de la Registraduría delegada en el marco del Comité de Coordinación y Seguimiento Electoral Departamental, que hay una falta de gestión y acompañamiento a la Registraduría de Cravo Norte por parte de la administración municipal.

Otra situación que vale advertir es el traslado por motivos de orden público y como medida transitoria del puesto de votación que en el pasado funcionó en el caserío Bocas de Ele —ubicado el corregimiento Cañas Bravas, jurisdicción del municipio de Arauquita— a la vereda de El Lipa —ubicada en jurisdicción del municipio de Arauca—, lugar en que funciona el puesto de votación hasta la fecha. Este escenario ha generado dos efectos principales: el primero es el riesgo de limitar la participación de los habitantes tanto del caserío Bocas de Ele, como de veredas del corregimiento Cañas Bravas y de comunidades indígenas pertenecientes al resguardo Selvas del Lipa del pueblo Hitnü, el cual enfrenta la posibilidad de extinción cultural y física. Así las cosas, el tiempo de desplazamiento hasta el puesto de votación rondaría la hora y media de caminata.

El segundo efecto tiene que ver con el impacto sobre uno de los dos litigios territoriales que existen actualmente en el departamento. Sucede que los habitantes del mencionado corregimiento Cañas Bravas viene eligiendo autoridades para el municipio de Arauca a pesar de estar ubicados en jurisdicción de Arauquita. El segundo conflicto de identidad territorial se presenta en el corregimiento Puerto Jordán, el cual está ubicado en jurisdicción de Arauquita, a pesar de lo cual la mayoría de sus habitantes se identifican con el municipio de Tame. Prueba de ello es la actual postulación de 13 candidatos por el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC[14] al concejo de Tame y no al de Arauquita.

Por último, tras la semana de inscripción de cedulas en puesto de votación, desarrollada entre el 8 y el 14 de julio, se pudo evidenciar que había un desconocimiento y una oposición frente al desarrollo de la jornada por parte de los rectores de dos Instituciones Educativas que figuran como importantes puestos de votación en el área urbana del municipio capital. En este sentido, se argumentó, por parte de los directivos, que no se surtió en debida forma la socialización y previa articulación por parte de los entes llamados a tal fin. Si bien la situación fue resuelta sobre la marcha, los funcionarios de la registraduría municipal debieron sufragar los gastos de vigilancia durante los dos últimos días de la jornada (13 y 14) ya que las instituciones no contaban con este servicio durante los fines de semana y resultaba necesario asegurar la custodia de los equipos y materiales dispuestos.

7. Recomendaciones

• Emitir directrices o llamados que apunten a mejorar la recepción y análisis por parte de las autoridades civiles y militares de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo regional.
• Diseñar e implementar estrategias comunicacionales que faciliten a las comunidades rurales el acceso oportuno a la información de carácter electoral.
• Diseñar e implementar una estrategia de pedagogía electoral que busque hacer conciencia de la responsabilidad social en torno a los procesos electorales, priorizando municipios más apartados territorialmente o que concentran menos institucionalidad.
• Mediante un análisis de riesgo, determinar si es viable la ampliación de puestos de votación en zona rural, buscando garantizar la participación efectiva de los habitantes.
• Promover estrategias y adelantar acciones que motiven la participación de las comunidades rurales e indígenas.
• Diseñar y fortalecer estrategias comunicacionales tendientes a reducir los niveles de polarización y mensajes de odio en el marco de la contienda electoral.
• Promover y facilitar la utilización de mecanismos de participación ciudadana en las zonas donde existe conflicto por identidad territorial, buscando tomar en cuenta la opinión y saberes de sus habitantes.
• Promover la creación de espacios de observación, vigilancia y transparencia electoral al interior de las entidades públicas para blindarlas del clientelismo en época de campañas electorales.

[14] La vereda Filipinas, donde está ubicado el ETCR Martin Villa, hace parte del corregento de Puerto Jordán

Referencias

Conferencia Episcopal de Colombia. (2017). Artesanos del perdón, la reconciliación y la
paz. Bogotá: Santillana.

Defensoría del Pueblo. (2019). Alerta Temprana 029-19. Regional Arauca.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2005). Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020. Recuperado de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

Estrada Villa, Armando y Cerón González, William. (2017). Democracia y Clientelismo en Colombia. En Revista Espacios, 38 (47), 19-32.

Gutiérrez Lemus, Omar Jaime. (2010). Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad. En Análisis Político. 23, (69), 3-34.

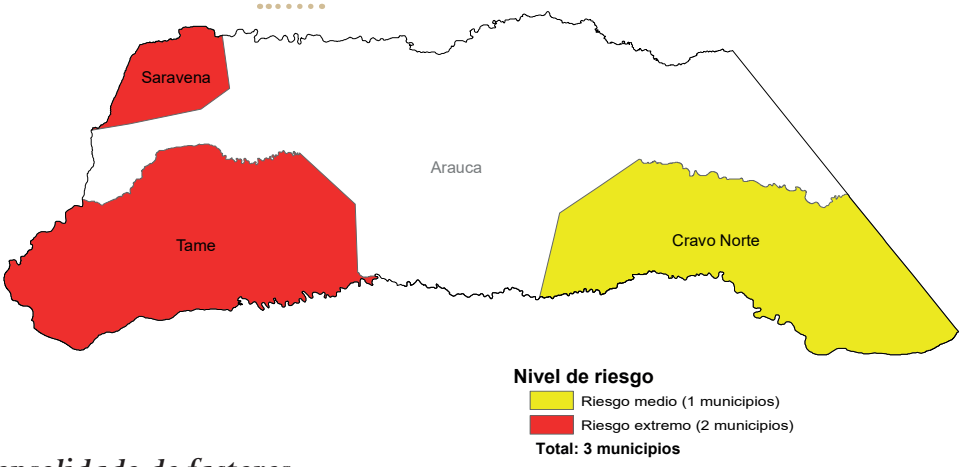
Misión de Observación Electoral – MOE. (2019). Informe sobre violencia política desde el inicio del calendario electoral (27 de octubre de 2018 a 27 de junio de 2019). Recuperado de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/07/20190627_Informe_ViolPol.pdf

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV. (2018). Índice de Riesgo de Vitctimización 2016-2018. Gobierno de Colombia. Recuperado de https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/medicionirv201620172018.pdf

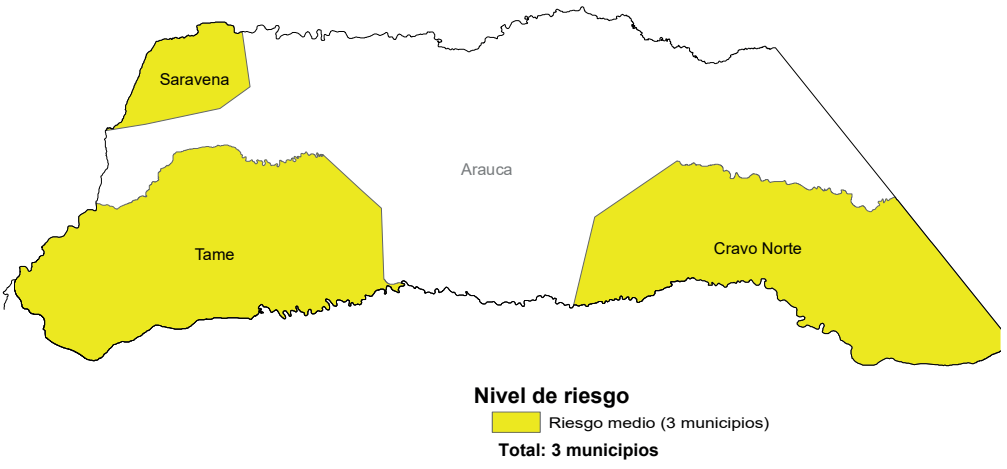
Pastoral Social CARITAS Arauca

Mapa #49.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para Arauca

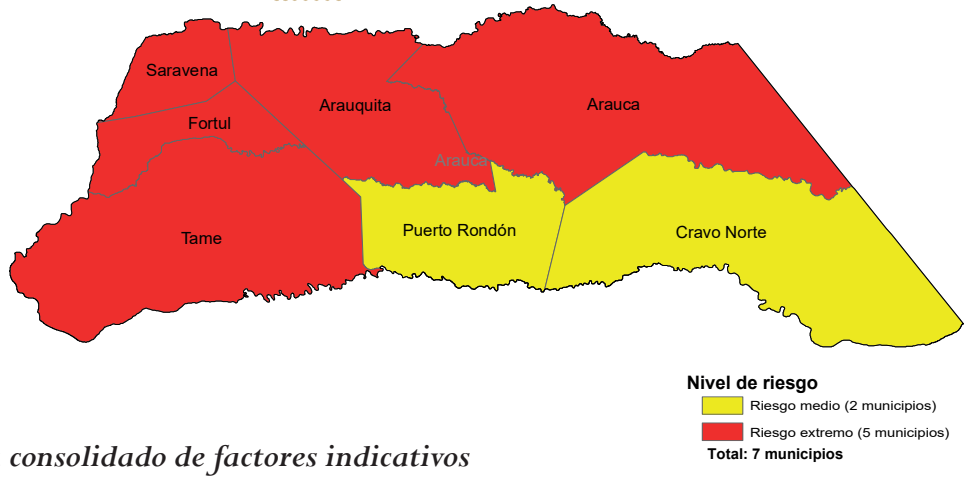
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia



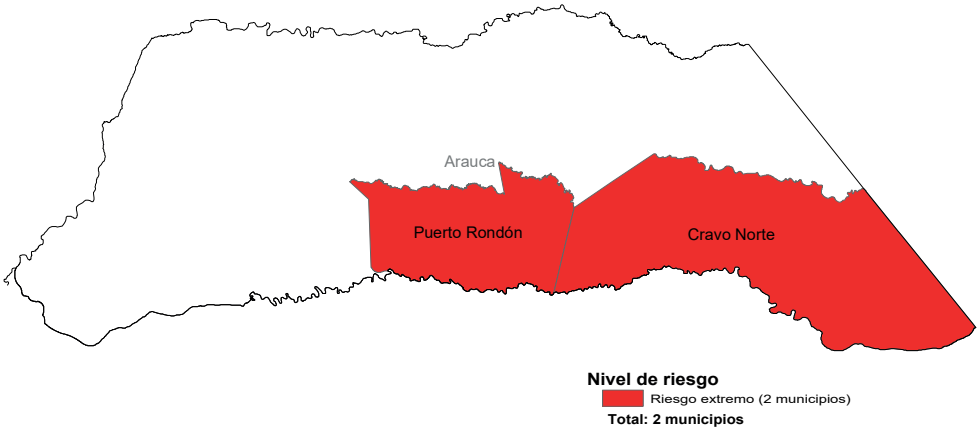
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude electoral



Mapa consolidado de factores de violencia



Mapa consolidado de factores indicativos de transhumacia electoral



Al retroceso en riesgos electorales: Tolima 2015- 2019

Autor:
CRISTHIAN CAMILO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
ANDRÉS FERNANDO ROLDÁN
Universidad del Tolima

1. Introducción

El departamento del Tolima, ubicado en el centro del país, cuenta con 47 municipios, 43 de categoría sexta, uno de cuarta (Melgar), uno de tercera (Espinal) y uno de primera (Ibagué). Para las elecciones del año 2015 el partido político que obtuvo más alcaldías en el departamento fue el Liberal, con un total de 9 municipios, lo que representa un 19,9% del departamento. Le sigue el Partido de la U, con 8 municipios que representan 17,7%, igualando al Partido Conservador con el mismo porcentaje de alcaldías. El partido Cambio Radical se ubica en el siguiente puesto con 4 alcaldías (8%). El partido Alianza Social Independiente obtuvo 3 (6%), seguido por los partidos políticos Movimiento Alternativo Indígena y Social, Opción Ciudadana, Alianza Verde y el grupo significativo de ciudadanos Centro de desarrollo regional - Firmes por Lérida, cada uno con una alcaldía, o bien, el 2,21% de los municipios del departamento.

En cuanto los municipios con coaliciones políticas, tenemos: el partido Liberal Colombiano y el partido Cambio Radical obtuvieron 6,63% del poder local con trex alcaldías; los partidos de la Unidad Nacional y Opción Ciudadana consiguieron el 4,42% con dos. De otro lado, el partido Conservador Colombiano realizó varias coaliciones, entre ellas con el partido Centro Democrático, logrando dos victorias, al igual quecon el partido Opción Ciudadana; así mismo, con los partidos políticos de la Unidad Nacional y Alianza Social Independiente consiguió una alcaldía más, y otra con el partido político Cambio Radical.

Entre los años 2016 y 2018, en el departamento se registraron 3 elecciones atípicas para elegir alcaldes. La primera de ellas fue al norte del Tolima, en Fresno, por anulación de la elección de 2015 a causa de una inhabilidad, fallada por el Tribunal Administrativo del Tolima. La segunda sucedió en el centro del departamento, en el municipio de Cajamarca, por fallecimiento del mandatario local, William Poveda. Finalmente, la tercera elección atípica fue en el municipio de Purificación, al sur del Tolima, por renuncia del alcalde titular. Con estas elecciones atípicas, nuevos partidos y alianzas políticas llegaron a los poderes locales, modificando el mapa político que se dibujó al inicio del 2016.

En las siguientes páginas se evidencian riesgos que la MOE presenta a la ciudadanía como insumo para distintos análisis. Los datos presentados y analizados, desde las dinámicas regionales, deben llevar a que las autoridades civiles, administrativas y judiciales tomen medidas encaminadas a que sea la ciudadanía la que elija sus gobernantes y no, como se ilustra en algunos municipios, la ilegalidad.

2. Análisis indicativo de fraude electoral

En este análisis, el mapa consolidado por factores indicativos de fraude electoral arroja un total de 17 municipios clasificados en tres niveles de riesgo, especificado de la siguiente manera: i) **Riesgo Extremo**: Coyaima es el único municipio en esta categoría, ubicado al sur del departamento; ii) **Riesgo Alto**: Rioblanco, San Luis e Ibagué; **Riesgo Medio**: Murillo, Líbano, Villahermosa, Falan, Planadas, Ataco, Alpujarra, Ortega, Rovira, Casabianca, Herveo; Fresno y Honda. Con relación al año 2015, para estas elecciones se pasó de 7 a 17 municipios en riesgo.

El municipio de **Coyaima** está clasificado en riesgo extremo. Una de las causas de este riesgo, puede encontrarse en el nivel de votos nulos en las elecciones de la alcaldía, ya que, de acuerdo con los cálculos realizados con base a los resultados previos, este municipio tradicionalmente cuenta con un nivel de votos nulos que triplica el resultado del promedio nacional. Si se considera que esta elección tiene uno de los tarjetones más sencillos, esta tendencia deja una ventana para percibir algún tipo de irregularidad cometida el día de la elección, puesto que, al contrastarse con los votos nulos de la Gobernación, con un tarjetón de características similares, existe una disminución evidente en la cantidad de votos anulados.

Otra de las causales se encontraría en los tarjetones no marcados en las elecciones del año 2011 y 2015. Mientras que el promedio departamental estaba en 12,25%, el del municipio se encontraba en 32,66%. Para el año 2015, el departamento bajó su porcentaje a 10,59% en tanto que el municipio subió al 36,78%.

El municipio de **Rioblanco**, ubicado al sur del Tolima está clasificado en riesgo alto. Particularmente en este municipio se pueden detectar anomalías en cuanto a su nivel de participación, ya que se destaca principalmente por su bajo nivel de asistencia a las urnas. Asimismo, llama la atención el nivel de tarjetones no marcados que se tiene en este municipio, ya que, en comparación con la media departamental de esta variable, Rioblanco supera este dato por cerca de 10 puntos porcentuales. Especialmente si se compara este dato en las elecciones de alcaldía, donde el nivel de tarjetones no marcados no llega ni al 2%

Ibagué, la capital del departamento, está clasificada en riesgo alto, pues evidenció en las últimas elecciones un nivel atípico de votos nulos, así como un bajo nivel de participación electoral, lo cual es un mal recurrente en municipios de primera categoría, así como en los de categoría especial. De igual forma, preocupa la coincidencia de factores de violencia, unidos a los de fraude electoral, como atipicidades en votos nulos a Asamblea y Concejo. Por ser la capital, donde se ubica cerca del 40% del censo electoral del departamento, es mayor la preocupación por los niveles de riesgo presentes en este municipio, especialmente pensando en el riesgo registrado en variables concernientes a elecciones de tipo departamental.

El municipio de **San Luis**, en el centro del departamento, se encuentra en riesgo alto pues tuvo un aumento en los votos nulos, principalmente a la Asamblea, pasando de 3,53% en 2011 al 5,89% en las elecciones del año 2015. Así mismo, es extraño que los tarjetones no marcados tengan un descenso en tres de las cuatro corporaciones públicas. A la Asamblea en ese mismo año se registraron 24,89% de votos no marcados, mientras que en el 2015 aumentó cerca de cinco puntos porcentuales llegando a 29,69%. También hay que resaltar que en este municipio se presenta un riesgo por dominio electoral, en el cual para 2015, el porcentaje de victoria del partido ganador es considerablemente mayor rente al promedio departamental.

El municipio de **Planadas**, ubicado al sur del Tolima, en el límite con los departamentos de Huila y Cauca, y que contiene un ETCR[1], presenta riesgo medio. Allí, este nivel de riesgo puede encontrar explicación en un importante aumento de votos nulos, de 2.84% en 2011 subió al 5,95% en 2015 en relación con la elección de la Asamblea departamental. De igual modo, en los tarjetones no marcados se presentó una disminución, pasando en el 2011 de 32.19% a 21.79% en el 2015 en la misma elección.

Otro de los factores que ubica el municipio en este nivel de riesgo es el dominio electoral, en las elecciones de Concejo ya que el porcentaje de victoria del partido ganador excede el promedio nacional, al compararlo con los resultados obtenidos por los otros partidos que quedan en la segunda y tercera posición. También preocupan los factores de violencia política en el municipio, pues pueden agudizar aún más los factores de riesgo electoral.

Ataco, municipio al sur del departamento, se encuentra clasificado en riesgo medio por su variación en la participación, ya que el porcentaje de participación a la Asamblea en las elecciones del año 2011 fue de 45,8% mientras que en el 2015 fue de 62,5%. Sumado a esto, la variable de restricciones a la competencia electoral también marca riesgo debido a los porcentajes obtenidos por los partidos ganadores en las elecciones de Asamblea y Gobernación, cuyos porcentajes fueron, en el primer caso, para el año de 2011, 39,85%, y para 2015, 48,87%; mientras que para la Gobernación encontramos en el 2011 un 48,35% y para el año 2015, 66,18%. Dichos aumentos rápidos pueden sugerir una atipicidad que es recomendable observar con mayor profundidad, puesto que la participación en el departamento para el año de 2015 solo aumentó 0,71% con respecto a las elecciones locales anteriores.

Alpujarra, municipio ubicado al suroriente del departamento, marca un nivel de riesgo medio debido al bajo nivel de votos Tarjetones no marcados presentados en las elecciones pasadas, ya que presentó una considerable disminución en tarjetones no marcados a la Gobernación del año 2011, con un 7.38% y en el año 2015 con 3.74%. Asimismo, es destacable que otra de las variables de riesgo electoral sobre las cuales hay que llamar la atención en este municipio son las restricciones a la competencia electoral, en las elecciones de Gobernación, Asamblea y Concejo Municipal, en las cuales el partido ganador lo hizo con un amplio margen de victoria, en comparación con los resultados de otros municipios.

También, es llamativo el alto porcentaje de dominio electoral que tiene el candidato del partido político ganador a la goberna-

[1] ETCR: Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación, forma en la que se convirtieron las antiguas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) donde se concentraron y desarmaron los exguerrilleros de las FARC, y donde actualmente llevan a cabo el proceso de reincorporación

ción: mientras en el 2011 obtiene el 60% del total de los votos, para el año 2015, obtiene el 69.84%.

El municipio de **Ortega** presenta un nivel de riesgo medio por factores como la reducción en la participación electoral de los ciudadanos a la Gobernación: en el año 2011 fue de 64.38% mientras que en el 2015 fue 56.69%. Estas cifras tienen la misma tendencia que los votos a la Alcaldía: en el año 2011 fueron de 64.47% mientras que en el 2015 fue de 59.73%. Los votos nulos a la Asamblea aumentaron el doble, pasando de 4% en el 2011 a 8.8% en 2015. Esta misma tendencia se mantiene con los tarjetones no marcados al Concejo.

El municipio de **Rovira** se encuentra en un nivel de riesgo medio por variables indicativas de fraude electoral. Ese nivel de riesgo puede encontrar una razón en los niveles de participación, ya que, de acuerdo con los últimos resultados de elecciones de autoridades locales, los niveles de participación son bajos en comparación con la participación nacional. Otra de las variables analizadas y que presenta niveles atípicos en este municipio es el nivel de votos nulos, ya que con un nivel de 6,3% en la elección de Asamblea Departamental, este municipio se ubica como uno de los que mayor nivel tienen a nivel departamental. Así mismo, pueden detectarse anomalías en cuanto a la competencia electoral, especialmente en la elección de gobernación, ya que por esta variable vemos como los márgenes de victoria del candidato en esta elección superan los parámetros normales presentados en el resto del departamento.

El municipio de **Murillo**, al norte del departamento, presenta un riesgo alto. Esta situación encuentra explicación al analizar los datos detallados de los niveles de restricciones a la competencia electoral, ya que especialmente para las corporaciones públicas, siendo Asamblea departamental y Concejo municipal se puede observar un margen de victoria muy amplio, lo cual es atípico frente a los demás municipios del departamento. Así mismo, en la elección de la Asamblea Departamental, se encuentra un nivel de votos nulos que sobrepasa la media nacional, lo cual genera también una medición atípica que ubica al municipio en riesgo medio.

Líbano, en la provincia de los Nevados, con riesgo medio, es un caso en el cual el nivel de votos nulos a la Gobernación, a la Asamblea Departamental y a la Alcaldía municipal coinciden para poner darle un nivel de riesgo a este municipio, ya que esta variable se ubica en un nivel que excede los promedios departamentales y municipales. De igual modo, se puede percibir de la lectura de los datos, que es un municipio que presenta cierta apatía a la participación electoral o cual aunado a su nivel de votos nulos explica el que tenga riesgo medio por variables indicativas de fraude electoral.

Villahermosa, en el norte del departamento, está categorizado con riesgo medio, debido a los valores atípicos registrados en variables como la variación de la participación en los últimos procesos electorales de tipo local, así como sus niveles en el margen de victoria, ya que los partidos ganadores en las elecciones departamentales, así como en el concejo municipal, lo hicieron con amplia ventaja, lo que puede indicar algunas restricciones en la competencia electoral, puesto que el partido ganador en la Gobernación en las dos últimas elecciones, ha pasado de 64,62% en el año de 2011 a 72,21% en las del 2015. De igual modo es de anotar el riesgo señalado en este municipio sobre desplazamiento forzado.

El municipio de **Falan**, también en el norte del departamento, se encuentra con un riesgo medio. Este nivel de riesgo puede explicarse por el bajo nivel de votos nulos y de tarjetones no marcados, respecto de la media nacional, a lo cual se suma un dominio electoral en la elección del concejo municipal. Lo anterior, ya que en este municipio puede verse como en 2011 se tuvo un nivel de 3,77% de votos nulos y en 2015 un nivel de 3,45%, una cifra que difiere en cerca de 2 puntos porcentuales de la generalidad de los municipios del país.

El municipio de **Casabianca** es otro de los municipios identificados en riesgo medio. Puesto que los niveles de restricción a la competencia electoral son altos en todas las elecciones medidas en esta oportunidad. La concentración de estos niveles de riesgo en esta variable, indican una falta de competencia electoral en este municipio, especialmente en lo que refiere a las elecciones de asamblea y concejo, ya que puede verse como en 2015 existió una diferencia de mas de 10 puntos porcentuales entre el partido ganador y quine ocupó la segunda posición, de manera similar a lo visto en las elecciones del año 2011.

Categorizados en riesgo medio, encontramos a los municipios de Herveo, Fresno y Honda, con la misma tendencia de baja participación en todas las corporaciones en el Tolima y de una gran proporción de votos que no se marcan válidamente. Se denota la magnitud de los votos nulos a la Asamblea en los municipios de Honda y Fresno, sumada la Alcaldía en este último municipio, así como la de votos no marcados a la Asamblea en Herveo, que superan los 15 puntos porcentuales. En Honda aumentan los votos nulos a la Gobernación, Alcaldía y a la Asamblea para las últimas elecciones locales.

3. Análisis de violencia política

En el departamento del Tolima, cuatro municipios se encuentran clasificados por riesgo de factores por violencia política y social: Roncesvalles, Planadas, Ibagué y Icononzo. La información tomada para este registro data 27 de octubre de 2018 al 27 de julio de 2019. Los registros son tomados de información monitoreada a la MOE a nivel nacional o por información recibida desde la coordinación regional.

En el municipio de **Roncesvalles** se encuentran factores de violencia en contra de líderes políticos, así como contra líderes sociales y comunales, según la Alerta Temprana 016-19 de abril 5 de 2019 de la Defensoría del Pueblo y el monitoreo realizado por la Misión de Observación Electoral. para el caso los hechos violentos contra líderes políticos, es de destacar la amenaza que recibió el presidente del Concejo Municipal, Hilmer Romero, en mayo de 2019 por medio de un panfleto, por apoyar el proceso de restitución de tierras en el municipio. De igual modo, en relación con los hechos de violencia social y comunal se han presentado hechos que también se relacionan con el proceso de restitución de tierras, ya que en el mismo panfleto donde amenazan al presidente del Concejo Municipal, aparecen nombres de líderes sociales de este proceso. Esta situación no es aislada en el municipio, puesto que, de manera previa a la fecha de corte de este capítulo, en el mes de septiembre de 2018, se conoció otro panfleto, esta vez firmado por el "bloque central" de las "Águilas Negras", en donde amenaza a líderes de Derechos Humanos, ambientalistas, líderes campesinos y a la colectividad política Colombia Humana.

En **Ibagué**, capital departamental, se encuentra el mayor número de hechos relacionados con violencia social y política. Ya que

de manera constante en el tiempo se han presentado hechos victimizantes en contra de líderes políticos y sociales. Como ejemplo de esta situación, es necesario recordar las amenazas de las que fueron victimas el actual alcalde, Guillermo Jaramillo y el Representante a la Cámara Ricardo Ferro, ambos hechos en meses previos al corte de este capítulo, lo cual ya permite evidenciar la situación de violencia que deben afrontar los lideres políticos en la capital departamental.

Como hechos a destacar En el segundo trimestre de este año se han presentado amenazas a un funcionario de la rama judicial, amenaza relacionada con una investigación contra un político regional, y a líderes ambientales, entre ellos Renzo García, quien impulsa el Comité ambiental en la región, grupo que promociona las consultas populares en oposición a la minería. Asimismo, en junio de 2019 fueron amenazados varios líderes sociales, entre ellos también el director de la Corporación Autónoma del Tolima, por un panfleto firmado por las Águilas Negras.

En **Icononzo**, municipio que tiene en su territorio un ETCR[2], fue amenazado de muerte en reiteradas ocasiones un precandidato a la alcaldía de ese municipio, quien venía recogiendo firmas por un grupo significativo de ciudadanos.

4. Análisis de presencia de grupos armados ilegales

En el departamento seis municipios se encuentran afectados por la violencia, la mayoría se encuentra en el sur, donde se desarrolla un PDET[3] y se encuentra el ETCR de El oso, en Planadas. En este mapa de riesgo el municipio de **Planadas** se encuentra riesgo alto por amedrentamientos y acciones bélicas de organizaciones armadas ilegales. Desde el mes de julio de 2018 hasta el pasado mes de junio se han cometido varios hechos violentos, entre estos un homicidio a un líder de víctimas, retención, amenaza y atentado contra miembros de Farc, además, se suma el hallazgo de una caleta con armamento; estos hechos fueron ejecutados principalmente por grupos armados organizados (GAO)[4]. También, en el mes de mayo del presente año se capturaron al menos 10 sujetos disidentes de las FARC[5] que provenían del departamento del Cauca y habían cometido homicidios, numerosas extorsiones y amedrentamientos. En junio fue amenazado un excombatiente de las FARC por parte de disidentes de las FARC que lo instaron a unirse a ellos.

Ibagué también se encuentra en riesgo. En el mes de mayo de este año se han presentado dos situaciones relevantes: en la zona urbana del municipio se encontró una caleta con abundante munición de las disidencias de FARC; por otro lado, un GAO amenazó de muerte a ambientalistas que están en oposición a la minería en el departamento.

El municipio de **Roncesvalles** también se encuentra en alerta. El pasado mes de abril salió un panfleto por parte de las disidencias de las FARC en donde se declaraba objetivo militar a la Fuerza Pública y se decretaba toque de queda. Días después, en el mes de mayo, amenazaron de muerte a líderes de restitución de tierras en la región.

Finalmente, el municipio de **San Antonio**

[2] Ver nota número 3.
[3] Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, política de planeación participativa para la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz (Reforma Rural Integral), que se desarrolla en 170 municipios divididos en 16 regiones PDET. En el caso del sur del Tolima, el PDET cobija a Chaparral, Ataco, Rioblanco y Planadas.
[4] Los GAO son la denominación oficial de las Bandas Criminales o estructuras herederas del paramilitarismo.
[5] A los distintos tipos de grupo denominados como 'disidencias de las FARC' se los conoce oficialmente como Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR).

también se encuentra categorizado en riesgo por acciones bélicas de grupos armados ilegales. Allí se ha denunciado, por parte de los habitantes del sector, la presencia de hombres armados de las disidencias de las FARC. Por último, en los municipios de Saldaña y Purificación se han presentado amedrentamientos por parte de un GAO: la comunidad los ha visto en el territorio amenazando a la población por medio de panfletos.

5. Análisis de Censos electorales

El proceso de inscripción de cédulas arranca un año antes de la elección, tal como lo ordena la ley 1475 de 2011. Antes de su inicio, tres municipios ya presentaban 'más votantes que habitantes', si se observaban las cifras proyectadas como población por el DANE al año 2018 frente al censo electoral oficial de la Consulta Anticorrupción, lo que pone a estos municipios en riesgo. Ambalema presenta una población de 6.521 habitantes y un censo electoral de 6.804 ciudadanos habilitados para votar, una diferencia de 3.2%. Esto querría decir que el 100% del municipio son personas mayores de 18 años y con derecho al voto, lo cual es a todas luces inconsistente. Nada más, según cifras de la Secretaría de Educación departamental, el municipio tiene una población escolar en colegios públicos de 1.094 estudiantes, que son menores de edad entre 5 y 17 años. Ello da cuenta de la aparente desproporción del censo electoral de este municipio, de acuerdo con las estadísticas oficiales.

Otro de los municipios con este tipo de desproporción en el departamento es Piedras. Su población para 2018 es de 5.683 personas, mientras que su potencial electoral es de 5.795 ciudadanos, es decir una diferencia del 2%. Su población escolar en instituciones educativas públicas en grados de 0 a 11 es de 989 estudiantes. Finalmente, Prado es el municipio con mayor diferencia entre el censo poblacional y electoral, con 5,2%, su censo poblacional al 2018 fue de 7.513 habitantes mientras que, su censo electoral alcanza los 7.902 ciudadanos.

En riesgo medio se encuentran los municipios que están muy cerca de igualar los censos electorales a sus poblacionales. El más cercano es el municipio de **Carmen de Apicalá** con una diferencia del 0,7% entre el censo poblacional de 8.916 personas y el censo electoral de 8.857 personas. Para el año 2018, la Secretaría de Educación reportó un total de 1.689 matriculados. El siguiente en este orden secuencial es el municipio de **Suárez**: su censo poblacional al mismo año es de 4.547 habitantes, mientras que su censo electoral es de 4.487 ciudadanos, una diferencia de 1,3%; su censo estudiantil en colegios públicos fue de 557 menores.

Otro de los municipios que está en riesgo medio por fraude en inscripción de cédulas es el municipio de **Alvarado** con un censo poblacional de 8.777 y un censo electoral, al año 2018, de 8.510 ciudadanos. Su diferencia entre los censos es del 3% y su población escolar en colegios públicos es de 1531. Entre los municipios con menos de 4% de diferencia entre sus censos se encuentra **Villarrica**, la diferencia entre su censo poblacional y electoral es 3.7%: su población es de 5.252 al 2018, mientras que el censo electoral para esta misma fecha es de 5.056 ciudadanos. Su censo estudiantil era de 983 menores. Finalmente, el municipio de **Rovira** presenta una diferencia del 3.8% mientras su población escolar es de 5.148, su censo poblacional es de 20.349 y su censo electoral es de 19.484. Le faltan solo 865 ciudadanos para igualar sus censos electoral y poblacional.

6. Recomendaciones

1. Es fundamental que la administración departamental, en cabeza del gobernador como presidente del Comité de Seguimiento y garantías electorales, cite a las comisiones descentralizadas en municipios que permitan la asistencia de las autoridades municipales y de ciudadanos y candidatos para que se puedan tomar acciones rápidas y efectivas frente a quejas relacionadas al proceso electoral.

2. Se hace necesario, de manera urgente, por parte del CNE, la revisión y depuración de los censos de los municipios de Prado, Piedras y Ambalema, a fin de regularizar el censo electoral. Un insumo importante que aquí se suministra, son los datos de menores escolarizados en el sistema público estudiantil.

3. Fortalecimiento de la institucionalidad que hace presencia en los territorios distintos a la capital del departamento. Se recomienda que se brinden respuestas rápidas a las distintas denuncias que se presentan en esta época electoral.

4. 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, de tal forma que se permita una participación política efectiva en todo el ciclo electoral.

5. Es imperativo que se instale en departamento el Tribunal de Garantías Electorales con personal idóneo, con objetividad e imparcialidad, de tal forma que puedan realizar un control efectivo y oportuno a las campañas políticas en el departamento.

6. Realizar un pacto de no agresión entre los candidatos de los partidos políticos o grupos significativos de ciudadanos, que permita tener una campaña construida desde la diferencia y el respeto, que igualmente se promueva la transparencia y el voto programático a través de sus propuestas de gobierno, lo cual permitirá a los ciudadanos conocer su visión del territorio y votar por la mejor propuesta para el bienestar comunitario.

7. Fortalecer los procesos democráticos y electorales a través de pedagogía especialmente con la ciudadanía, buscando el fortalecimiento del voto programático y evitando la corrupción al elector y la trashumancia electoral.

8. Se recomienda a la Policía y al Ejército capacitar de manera efectiva a su personal, en especial en las prohibiciones del día de elecciones, esto a fin de tomar acciones que permitan al elector acercarse a los puestos de votación sin presiones.

9. A las administraciones municipales los exhortamos para que tomen las medidas necesarias encaminadas a dar cumplimiento a las prohibiciones de los funcionarios públicos y su participación en política, pero también, la aplicabilidad efectiva de las restricciones de publicidad y presiones de parte de campañas, a las que se exponen los electores el día de elecciones.

Lista de referencias

Registraduría Nacional. (2019). Histórico de resultados de todas las corporaciones entre los años 2011 y 2018. Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html

Fundación Paz y Reconciliación. (2019). Primer informe de violencia y dinámica electoral. Recuperado de https://pares.com.co/2019/04/15/primer-informe-de-violencia-electoral-pares/

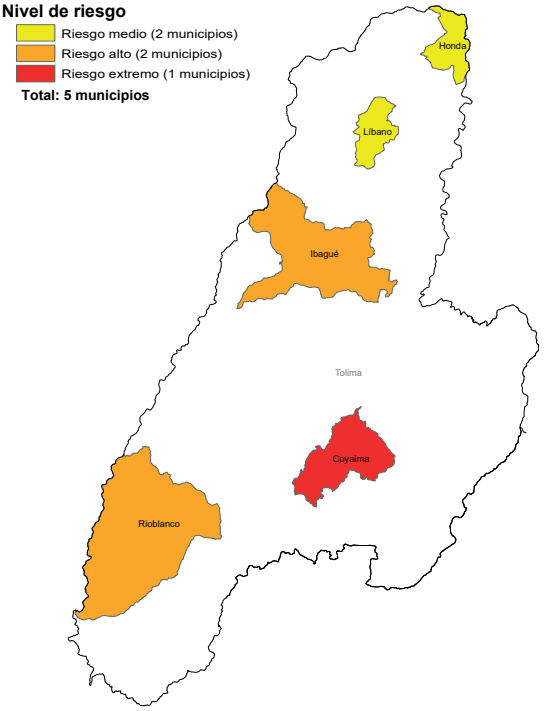
DANE. (2019). Estimaciones y proyección de poblaciones. Recuperado de www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls

Gobernación del Tolima. Secretaría de Educación Municipal, SIMAT. Datos de los estudiantes del departamento con corte al 31 de junio de cada año consultado, 2010 - 2018 y corte al 31 de mayo de 2019.

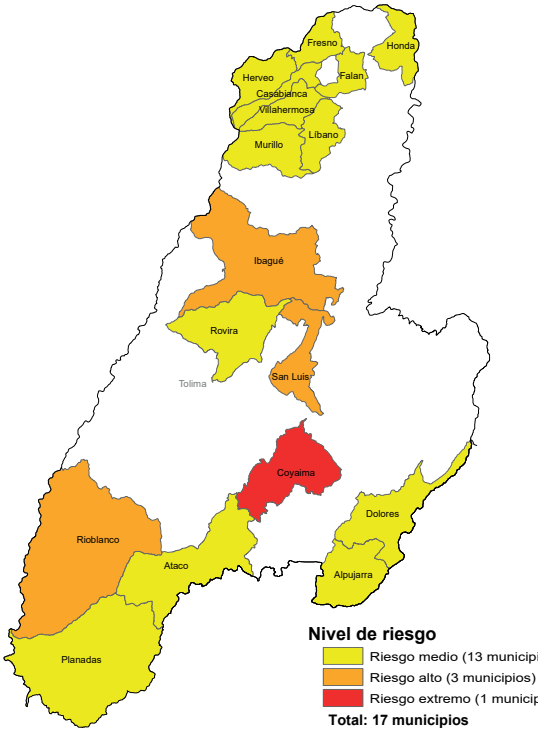
Universidad del Tolima

Mapa #50.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para Tolima

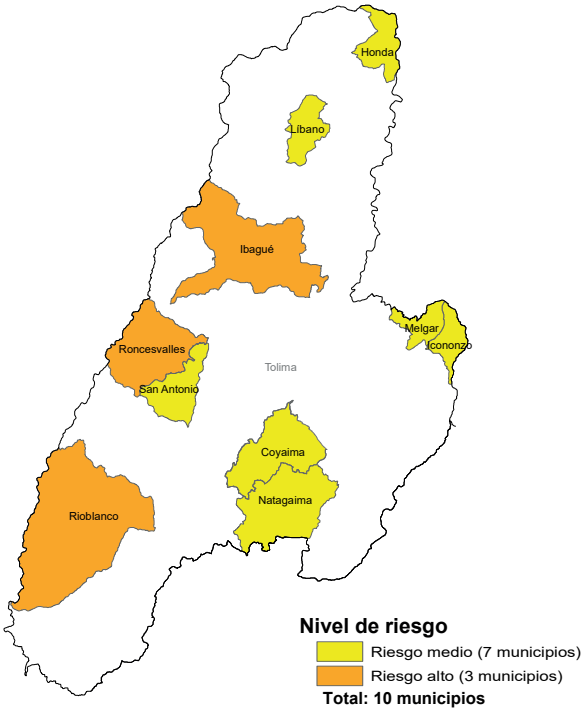
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia



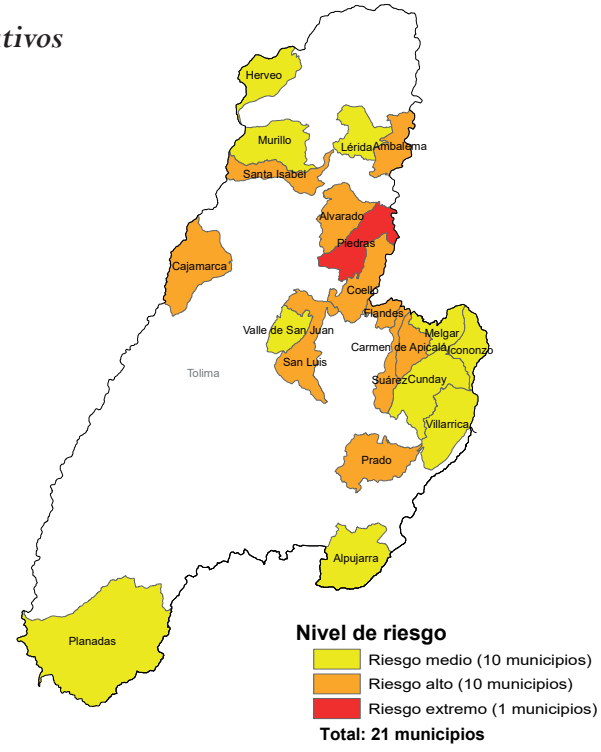
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude electoral



Mapa consolidado de factores de violencia



Mapa consolidado de factores indicativos de transhumacia electoral



Factores de riesgo electoral para el departamento del Huila: comicios locales 2019

Autores:
JOSÉ JAIRO GONZÁLEZ ARIAS
DAVID ALONSO SILVA OJEDA
FABIÁN HERNÁNDEZ CALDERÓN
Centro de Estudios Regionales del Sur - CERSUR

1. Contexto departamental

El departamento del Huila está ubicado en la región centro sur del país. Limita al norte con los departamentos de Meta, Cundinamarca y Tolima; al sur con Cauca y Caquetá; al oriente con Meta y Caquetá y al occidente con los departamentos de Tolima y Cauca. Su creación data del año 1905 y está compuesto por 37 municipios. A la fecha, tiene un millón doscientos mil habitantes de los cuales el 50,2% son hombres y el 49,8% son mujeres.

El Huila tiene una posición geográfica privilegiada y estratégica por establecerse como un corredor que conecta el centro y sur del país. Son cuatro los corredores estratégicos que cruzan por este departamento:

- El del Sumapaz, que conecta el Huila con la capital del país.
- El corredor de la Amazonía Norte, que llega hacia el noroccidente del Caquetá, el departamento del Meta y la Orinoquía colombiana.
- El corredor de la Amazonía Sur, que conecta el departamento y el país con el Caquetá, Cauca y Putumayo.
- El corredor del Pacífico que, por medio del Tolima y Cauca, conecta al departamento con el Valle del Cauca, el Cauca y el Pacífico colombiano.

A su vez, estos corredores van a ser importantes para el desarrollo del conflicto armado fundamentalmente por el acceso que desde el departamento se puede realizar hacia Parques Nacionales Naturales como Los Picachos, Tinigua y La Macarena, que conectan al departamento con Caquetá y Meta; y por otro lado, el corredor del Nevado del Huila y el Cañón de las Hermosas que permite acceder al Pacífico colombiano por las rutas que comunican el occidente del Huila con los departamentos del Tolima y Cauca.

El departamento del Huila fue un corredor estratégico para la antigua guerrilla de las FARC, por ser un territorio de paso obligatorio para acceder al piedemonte llanero y amazónico, lugares que en su momento fueron retaguardias históricas. Así

mismo, también hubo presencia de otros actores armados: el ELN, en la década de los 80 y 90; grupos paramilitares en el contexto de la Zona de Distensión; y narcotraficantes a partir del auge de los cultivos de amapola en los 90.

En relación con la conflictividad armada el Huila tiene una historia que data de la década de los 50, durante el período de La Violencia. A partir de ese momento se configura una geografía bipartidista en el departamento que va a determinar a las poblaciones situadas en el centro y norte: Gigante, Hobo, Campoalegre, Rivera, Aipe, Villavieja, Tello, Baraya, Colombia en su cabecera municipal y Neiva como territorios liberales. De otro lado, los municipios del sur, excepto Altamira y la cabecera municipal de Pitalito, y del occidente, se configuraron como territorios conservadores, desde Palermo y Santa María hasta San Agustín. De este modo, se acentuaron rivalidades entre municipios que van a dar cuenta de altos niveles de violencia política generalizados en todo el territorio.

En el contexto de la firma del Acuerdo de Paz de la Habana entre las FARC-EP y el Estado colombiano, así como en su implementación, algunos territorios como los del norte del Huila fueron excluidos de iniciativas como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Solo Algeciras fue establecido como municipio PDET en la subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, el cual ya cuenta con su respectivo Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). Por su parte, los municipios de Tello, Baraya, Colombia, Acevedo, Algeciras, Hobo e Isnos fueron establecidos como "Zonas más Afectadas por el Conflicto" (ZOMAC), con la intención de otorgar beneficios en materia tributaria para empresas y sociedades con proyectos económicos, de manera que se permita acelerar el desarrollo en territorios fuertemente impactados por el conflicto armado.

En términos electorales, para el año 2015 se presentaron 24 municipios con riesgos por violencia, dada la acción unilateral de las FARC-EP (MOE, 2015; MOE, 2016), y 15 municipios con riesgos indicativos de fraude. Los dos tipos de riesgo coincidieron en Neiva, Algeciras, La Plata, Saladoblanco, Tarqui, Yaguará, Baraya, Acevedo y Hobo. En este sentido, en el Huila se registraron 80 reportes ciudadanos a través del sistema Pilas con el Voto, sobre posibles irregularidades electorales en elecciones de autoridades locales, representadas en 22 de los 37 municipios del departamento, siendo Neiva, Isnos y La Plata los municipios con mayor número (Ibíd.).

Los reportes mencionan irregularidades relacionadas con el voto libre (constreñimiento al sufragante, acompañantes ilegales, límites para ejercer el sufragio), la función pública (intervención en política, incumplimiento de deberes, abuso de derechos y extralimitación de funciones) y publicidad electoral extemporánea. A su vez, Neiva se consolidó como el quinto municipio con más reportes ciudadanos de irregularidades electorales de la región Andina-Oriental (22).

Para las elecciones nacionales de 2018 dos municipios consolidaron riesgo por fraude electoral a elecciones de Cámara de Representantes y cuatro a elecciones de Senado (MOE, 2018). Por su parte, cuatro municipios consolidaron riesgo electoral por violencia y solo en un municipio coincidieron ambos factores de riesgo. Pasadas las elec-

ciones, en el municipio de Neiva se presentaron 26 reportes ciudadanos de irregularidades en elecciones a Congreso, estando dos de estas relacionadas con el conteo de votos y escrutinio. Por otra parte, los municipios de Baraya, Colombia, Gigante, La Plata, Garzón, Isnos y Pitalito presentaron entre 1 y 19 reportes por irregularidades electorales (MOE, 2018).

En las elecciones presidenciales se presentaron 28 reportes ciudadanos de irregularidades electorales en todo el departamento del Huila. En Neiva se concentró la mayor cantidad de reportes con 13. En el municipio de Timaná se denunciaron tres irregularidades relacionadas con el censo electoral, es decir con la alteración a partir de la exclusión de votantes sin mediación alguna. Por otro lado, haciendo alusión a casos de alteración del orden público, en el municipio de San Agustín se presentó una problemática de seguridad que causó afectaciones violentas durante las elecciones (MOE, 2018).

2. Riesgos por atipicidades electorales

Respecto de las elecciones locales del año 2019 en el Huila se detectan 24 municipios con factores de riesgo electoral relacionados con variaciones atípicas de participación electoral, niveles atípicos de votos nulos, niveles atípicos de tarjetones no marcados y dominio electoral a Concejos Municipales, Alcaldías, Asamblea Departamental y Gobernación. Según los cálculos de las variables de riesgo por factores indicativos de fraude electoral, 19 de los municipios del departamento (51,3%) presentan riesgo medio en alguna de las variables, mientras que en cinco (13,5%) se identificaron niveles de riesgo alto, siendo estos últimos los municipios de Saladoblanco, Elías, Algeciras, Nátaga y Santa María.

Adicionalmente en Saladoblanco se detectó un riesgo medio por nivel atípico de participación electoral, por lo que el consolidado de riesgo por fraude electoral registra que este municipio mantiene un nivel alto, mientras que Elías, un nivel medio.

Es importante poner en relieve el caso del municipio de Saladoblanco. En medio de las elecciones a Alcaldía en el año 2015, se presentaron alteraciones del orden público en las cuales ciudadanos propiciaron la quema de urnas producto de un presunto fraude en el que se vio beneficiada Zuleima Peña Valenzuela, candidata que representaba los intereses del entonces alcalde del municipio. Para el momento del conteo preliminar de votos esta candidata no lograba los suficientes para ser alcaldesa. No obstante, logró la victoria con el 73,98% de los votos, resultado que generó inconformidad por parte de la ciudadanía que desencadenó una revuelta en la cual resultaron quemados los votos del puesto de votación del casco urbano.

2.1. Concejo municipal

Particularmente en las variables relacionadas con la votación a concejos municipales, se presenta riesgo electoral en nueve municipios, 24,3% del departamento. Cinco están en riesgo medio y cuatro en riesgo alto. Se identifica riesgo medio y alto respectivamente por nivel atípico de tarjetones no marcados en los municipios de La Plata y Algeciras. Así mismo, se registra riesgo por dominio electoral en siete 7 municipios, Saladoblanco, Aipe, Altamira y Colombia en riesgo medio, mientras que Elías, Nátaga y Santamaría registraron riesgo alto.
Por su parte, en el municipio de Algeciras

coinciden dos tipos de riesgo electoral: variación atípica de participación electoral con un nivel medio y atipicidad en tarjetones no marcados con un nivel alto. Para el año 2015 se registraron en Algeciras 820 tarjetones sin marcar, representando el 8,72% del total de los votos. Si se compara este porcentaje con el 3,97% de tarjetones no marcados del nivel departamental, tenemos una diferencia del 4,75%, dejando entrever altos índices de tarjetones no marcados para el municipio de Algeciras. Del mismo modo, Saladoblanco registra riesgo medio por dominio electoral y riesgo alto por variación atípica en la participación electoral.

2.2. Alcaldía municipal

Para las elecciones a Alcaldías municipales, se evidencia algún tipo de riesgo de fraude electoral en 17 municipios, que representan un 45,9% en riesgo frente a la totalidad del departamento. De los 17 municipios, 16 están en riesgo medio y uno tiene variables tanto en riesgo medio como alto. Se trata de factores como la variación atípica de participación electoral, que se presenta en cuatro municipios del departamento; tres en riesgo medio (Aipe, Santa María, Pital) y uno, Saladoblanco, con riesgo alto.

El riesgo por nivel atípico de votos nulos se presenta, con un nivel medio, en nueve municipios, 24.3del departamento: Elías, Nátaga, Tarqui, Altamira, Paicol, Pitalito, Yaguará, Hobo y Oporapa. También, hay riesgo medio por tarjetones no marcados en cinco municipios: Elías, Neiva, Garzón, Yaguará y Timaná, el 13,5% del departamento. Finalmente, se registra riesgo por factor de dominio electoral nivel medio en tres municipios: Saladoblanco, Elías, Villavieja, el 8,1% frente al total departamental.

El municipio de Saladoblanco es el único que presenta riesgo de nivel tanto medio (por dominio electoral) como alto (por factor de variación atípica de participación electoral).

Este fenómeno puede relacionarse con las elecciones locales del año 2015 en las cuales hubo dominio electoral por parte de la candidata de la alianza Cambio Radical y Partido de la U, quien obtuvo el 73,98% de los votos totales, mientras que el segundo, candidato del Partido Conservador, obtuvo el 24,33% de la votación. De igual forma, el riesgo por variación atípica de participación electoral se manifiesta porque las elecciones mantuvieron niveles mínimos de participación: existía un potencial de sufragantes de 8.414 personas de los cuales solo votaron 1,458, es decir, el 17,32% del total de la población apta para votar. A partir de estos datos se pueden generar conexiones entre las elecciones locales de 2015 y los niveles de riesgo registrados para el año 2019.

2.3. Asamblea Departamental

Para las elecciones a la Asambleas Departamental se identifican 11 municipios con riesgo electoral, que representan el 29,7% del total departamental. De los 11 municipios, 10 se encuentran en riesgo medio y uno en riesgo alto. Los tipos de riesgo son por variación atípica de participación electoral con un riesgo de nivel alto en el municipio de Saladoblanco. Otro factor que se evidencia son votos nulos con un riesgo de nivel medio en cuatro municipios: Garzón, Campoalegre, Pitalito, Palestina, el 10,8% frente a la totalidad de municipios del Huila. Por otro lado, el riesgo por factor de nivel atípico de tarjetones no marcados presenta un riesgo medio en el municipio de Neiva. Finalmente se presenta riesgo por factor de dominio electoral en cinco municipios: Algeciras, La Argentina, Tarqui, Colombia y

Guadalupe con un riesgo de nivel medio, lo cual determina un 13,5% del total de municipios del departamento.

2.4. Gobernación

Las elecciones para Gobernación en el departamento del Huila presentan riesgos electorales en nivel medio para ocho municipios, el 21,6% del total departamental. Estos riesgos se ven causados por variedad de factores, como variación atípica de participación electoral, que se registra en dos municipios: Aipe y La Argentina, con un riesgo medio.

Así mismo, se evidencia riesgo medio por votos nulos en tres municipios: Neiva, Garzón y Campoalegre. Por otro lado, se registra el factor de riesgo medio por nivel atípico de tarjetones no marcados en dos municipios: Saladoblanco y Tarqui. Para finalizar, se encuentra el factor de riesgo por dominio electoral en el municipio de Saladoblanco con un nivel medio.

El nivel de riesgo medio por votos nulos en el municipio de Neiva se relaciona con las elecciones del año 2015; en estas se evidenció una totalidad de 4.313 votos nulos que representa un 2,72% frente a la totalidad de los sufragantes del municipio (158.057). El municipio de Neiva representa el 41,2% de los 10.239 votos nulos del departamento, configurándose como el municipio con más alto índice de votación nula a nivel del departamento del Huila.

3. Riesgo por trashumancia electoral

Tanto la Misión de Observación Electoral (MOE) como el Consejo Nacional Electoral (CNE) han lanzado alertas tempranas desde enero de 2019 sobre posibles casos de trasteo de votos o trashumancia electoral. Este delito consiste en el traslado de votantes de un lugar a otro, con el objetivo de alterar los resultados de las elecciones, por parte de distintas organizaciones criminales. Este fenómeno supone el movimiento de poblaciones, originalmente asentadas en un municipio, hacia otras poblaciones, con la intención de sumar votantes para determinado candidato. Dicho riesgo se puede percibir de tres formas: 1) niveles altos de censo electoral, es decir, municipios con altos índices de personas aptas para votar en relación con la población real que existe allí; 2) altos niveles de inscripción de cédulas; y 3) el número de cédulas inscritas anuladas por el CNE, teniendo en cuenta los antecedentes que existen sobre este delito en determinados municipios.

El departamento del Huila ha sido situado para el año 2019 en las alertas tempranas de enero, marzo, mayo, junio y julio a partir del número de cédulas inscritas entre octubre de 2014 hasta el mes en el que se lanza la alerta temprana del año 2015, en comparación con el número de cédulas inscritas desde octubre de 2018 hasta el mes en el que se lanza la alerta temprana en 2019. De acuerdo a estos registros, los municipios más recurrentes en aparecer en estas alertas tempranas son Tarqui, Altamira, Aipe, Palestina, Neiva y Palermo.

Para el caso de Tarqui, entre octubre de 2014 y marzo de 2015 se inscribieron 92 cédulas, mientras que entre octubre de 2018 y marzo de 2019 se inscribieron 146 cédulas teniendo así un 51% de aumento de inscripción de cédulas en comparación con las elecciones locales de 2015; el aumento poblacional representa un 7.68%. Es importante mencionar que el municipio

de Tarqui ha sido nombrado dos veces, en la alerta temprana de enero y la de marzo del año en curso.

En el municipio de Altamira hubo un incremento del 47% en la inscripción de cédulas: durante octubre de 2014 y marzo de 2015 se inscribieron un total de 92 cédulas, mientras que entre octubre de 2018 y marzo de 2019 se inscribieron 143; el aumento poblacional fue del 7, 68%. Lo mismo sucede para el municipio de Aipe que registró un incremento del 44% en la inscripción de cédulas teniendo en cuenta que entre octubre de 2014 y marzo de 2015 se inscribieron 162 cédulas mientras que entre octubre de 2018 y marzo de 2019 se registraron 246 cédulas inscritas.

Los casos más alarmantes son los de los municipios de Palestina, Palermo y Neiva, teniendo en cuenta que el aumento poblacional fue del 7.7%. En el caso de Palestina, fueron inscritas 251 cédulas entre octubre de 2014 y julio de 2015 y entre octubre de 2018 y julio de 2019 se inscribieron 468, lo que representó un aumento de inscripciones de un 78,8%. En Palermo, entre octubre de 2014 y julio de 2015 se registraron 199 cédulas inscritas mientras que entre octubre de 2018 y julio 2019 se inscribieron 600, teniendo así un aumento del 193,8% de inscripciones. Finalmente, el caso de Neiva resulta ser el más alarmante, pues para octubre de 2014 y julio de 2015 se inscribieron 3.639 cédulas mientras que entre octubre de 2018 y julio de 2019 se registraron 9.104 cédulas, siendo este aumento del 142.5% con respecto al 7.7% del aumento poblacional.

4. Riesgo por presencia de grupos armados ilegales y violencia política

Desde el comienzo del proceso de negociación del Gobierno con la guerrilla de las FARC-EP, se inició un leve descenso de los factores de riesgo electoral asociados a la presencia y accionar de los grupos armados ilegales y al conflicto armado en el departamento. Con la firma del Acuerdo de Paz de La Habana, desaparecen los riesgos por presencia y accionar de las FARC, como se desprende de los informes de la Comisión de Verificación de las Naciones Unidas y los testimonios procedentes de las propias comunidades. La reincorporación de los exguerrilleros a la vida civil representó el cese de enfrentamientos armados entre la extinta guerrilla y el Ejército Nacional. No obstante, los llamados grupos residuales de la extinta guerrilla, aquellos que no se acogieron ni se sintieron representados en la firma de este Acuerdo, reafirmándose como FARC-EP, como disidencias de esta agrupación, como las "Nuevas FARC", integran grupos o bandas organizadas ligadas con la actividad del narcotráfico, que hacen presencia en algunos territorios del Huila, constituyendo un riesgo por su presencia, pero sin que se perciba todavía un riesgo por su accionar en los comicios de 2019.

Es el caso del municipio de Íquira, donde en el año 2018 se registraron amenazas y amedrentamientos a comunidades indígenas por medio de panfletos que aparecieron en el corregimiento de Rionegro firmados por la "Columna Móvil Dagoberto Ramos" de las disidencias de las FARC. En este panfleto hacen un llamado a las comunidades indígenas del Valle del Cauca, Cauca, Tolima y Huila para que dejen de realizar la-

bores que como guardia indígena vienen realizando, considerando que sus acciones son responsabilidad de la Policía, Sijín y Ejército Nacional, y que estos últimos utilizan la guardia indígena y su política de control territorial como una forma de capturar gente de su estructura. Del mismo modo, afirman las comunidades indígenas del Huila, que desde hace algunos meses se vienen presentando acciones militares por parte de actores armados ilegales en todo el departamento, fundamentalmente en el resguardo Juan Tama y Llanobuco. Así, se han presentado acciones tanto en Íquira como en La Plata Huila, no asociados hasta la fecha a la voluntad de alterar los resultados electorales de 2019.

De igual forma, han aparecido panfletos amenazantes e intimidantes en otras regiones del departamento, firmados por grupos que dicen aclarar que no son disidencias sino "las verdaderas FARC", con el propósito de generar temor sobre la población. Para el caso de La Argentina, Acevedo, La Plata y otros municipios colindantes con el Cauca, se afirma desde sus pobladores que disidencias de las FARC y grupos denominados como "Las Nuevas FARC" han venido ejerciendo extorsiones e intimidaciones sobre empresarios. Claro está que no se asocian con la voluntad de alterar los resultados de los comicios.

De la misma manera, en los municipios de Tello, Colombia y Algeciras, desde el mes de enero de 2018 se han presentado extorsiones a ganaderos por parte de grupos residuales del Frente 17 "Angelino Godoy" y la Columna Móvil "Teófilo Forero". Por otro lado, se menciona en panfletos firmados por parte de quienes se asumen como "las verdaderas FARC", que tienen influencia sobre los municipios de Campoalegre, Algeciras y Gigante. En este sentido ejercen amenazas sobre violadores, ladrones, consumidores de sustancias psicoactivas, ELN y estaciones de Policía. Finalmente, han aparecido panfletos en el municipio de Hobo. Vale aclarar que estas acciones no se han asociado a un interés por variar la voluntad de los sufragantes o a amenazas a la participación de los candidatos para las elecciones del año 2019.

Así mismo, se han registrado casos de violencia política en el departamento, fundamentalmente en los municipios de Isnos y Pitalito; el primero relacionado con líderes sociales y comunales y el segundo con amenazas en contra de la personera del municipio.

Para el caso del Isnos, organizaciones sociales como el Coordinador Nacional Agrario de Colombia, Congreso de los Pueblos y la Asociación Campesina del Huila han denunciado amenazas por parte de organizaciones armadas a líderes sociales y comunales por denuncias realizadas sobre hechos de corrupción. María Bianey Muñoz, lideresa social del municipio y Ferney Bolaños, dirigente campesino y presidente de la Asociación de Juntas del municipio han sido amenazados de muerte por denunciar incumplimientos e irregularidades en la ejecución de proyectos viales; debido a estas amenazas, María Bianey Muñoz debió abandonar el municipio.

También la personera del municipio de Pitalito, María Eugenia Herrera, ha recibido amenazas de muerte por su labor desempeñada en la denuncia de irregularidades relacionadas con proyectos de viviendas en el municipio, pues afirma que las viviendas entregadas a poblaciones afectadas por el conflicto armado están siendo arrendadas. Así mismo, esta personera ha denunciado actos de campaña extemporánea de parte de

precandidatos, antes incluso del periodo oficial de inscripción e inicio de las campañas.

5. Conclusiones y recomendaciones

1. Se pueden identificar dos grandes tendencias: una persistencia e incluso leve incremento y mayor visibilidad de los riesgos por irregularidades electorales; y una leve disminución de riesgos electorales por presencia de grupos irregulares y ausencia, hasta ahora, por amenazas o coacción a los sufragantes y candidatos.

2. Respecto a la primera tendencia podemos observar la continuidad, a nivel territorial, de las prácticas de clientelismo político, persistencia de casas y barones electorales que apelan a la comisión de delitos e irregularidades contra el sufragio como son la compra de votos, la trashumancia y la dominación electoral para capturar los poderes territoriales y poder realizar actos de corrupción para beneficio de sus clientelas o sus contratistas. La disminución de los riesgos por violencia política ha puesto en evidencia el riesgo de fraude electoral y eventualmente los factores de corrupción asociados, como se revela en el nivel de riesgo electoral del departamento, en un 64,8% del territorio, dentro del cual se encuentran 19 municipios en riesgo medio y 5 en riesgo alto.

3. Respecto de la segunda tendencia, riesgo por violencia política, es significativa la disminución en términos de presencia de grupos armados ilegales registrando, hasta ahora, en 10 de los 37 municipios del departamento. De otro lado, en cuanto a la actuación de estos actores armados ilegales, como se señaló anteriormente, no hay evidencia de voluntad o incidencia para alterar o interferir en el proceso electoral del año 2019.

4. Respecto a los riesgos por irregularidades electorales, su persistencia en el territorio revela la falta de actuación, ineficiencia o incapacidad de los organismos de control para perseguir y sancionar a los responsables de estos delitos contra el sufragio. Esta situación sugiere una mayor adecuación institucional y capacidad de actuación para detectar las redes y grupos de presión que conducen a la coacción de la libre voluntad del sufragante y, de esta manera, perpetuar el régimen de corrupción asidos al poder.

5. Es importante redoblar los esfuerzos de seguimiento, control, denuncia, fiscalización y veedurías realizados desde la sociedad civil organizada, para contrarrestar los riesgos por irregularidades electorales que, dada la disminución de los riesgos por violencia política y actuación de grupos irregulares, sobresalen en estos comicios. En este sentido es importante también reforzar la defensa y protección de los líderes denunciantes de los actos de corrupción local, cuya seguridad se puede ver amenazada por los candidatos comprometidos con actos de corrupción.

6. El fortalecimiento de la democracia electoral requiere sin duda una reinstitucionalización de las autoridades llamadas a defender la trasparencia de las elecciones territoriales y el fortalecimiento de todos los mecanismos de control social y comunitario, en procura de defender los resultados electorales de las amenazas derivadas de los riesgos de fraude, así como de los riesgos por violencia política y actuación de los grupos armados ilegales presentes todavía en el territorio.

Lista de referencias

MOE. (2015). MOE presenta riesgos del departamento del Huila. Recuperado de https://moe.org.co/home/doc/comunicados/2015/riesgo-electoral-huila-2015.pdf

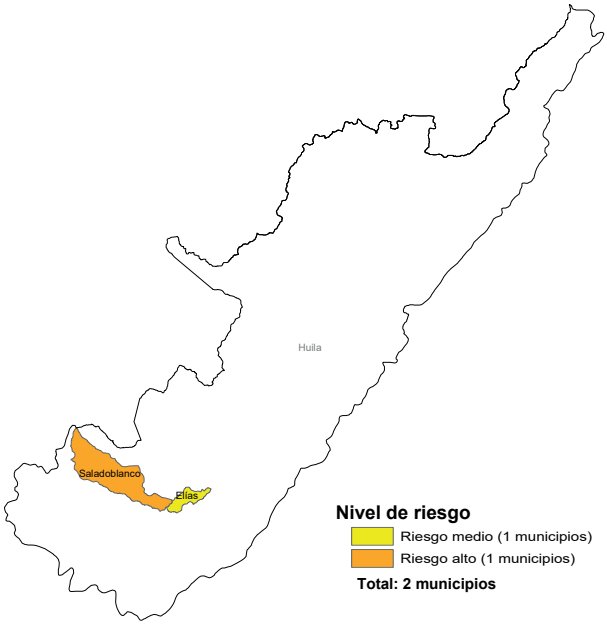
MOE. (2016). Irregularidades electorales en Colombia, elecciones locales 2015. Bogotá: MOE.

MOE. (2018). Irregularidades electorales en Colombia. Informe final – pilas con el voto. Elecciones presidencia y congreso 2018. Bogotá: MOE.

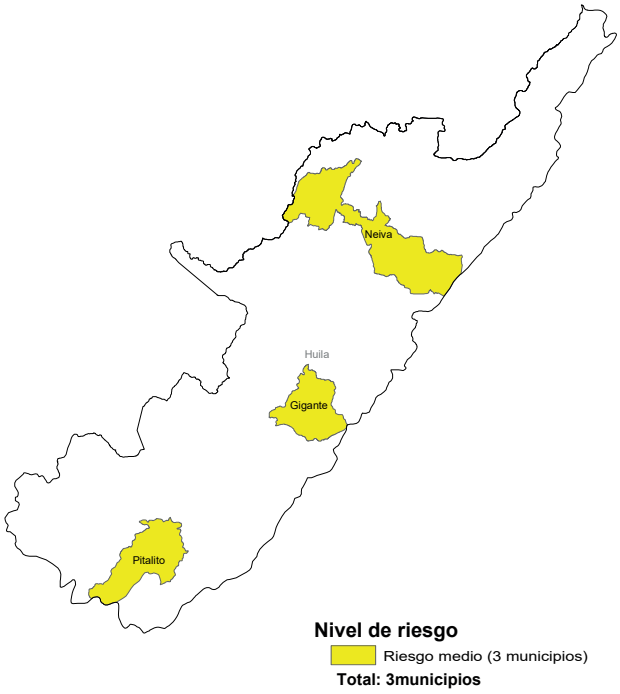
MOE. (2018). MOE presenta riesgos en el departamento del Huila. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/14-COMUNICADO-MRE-HUILA.pdf

Mapa #51.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para el Huila

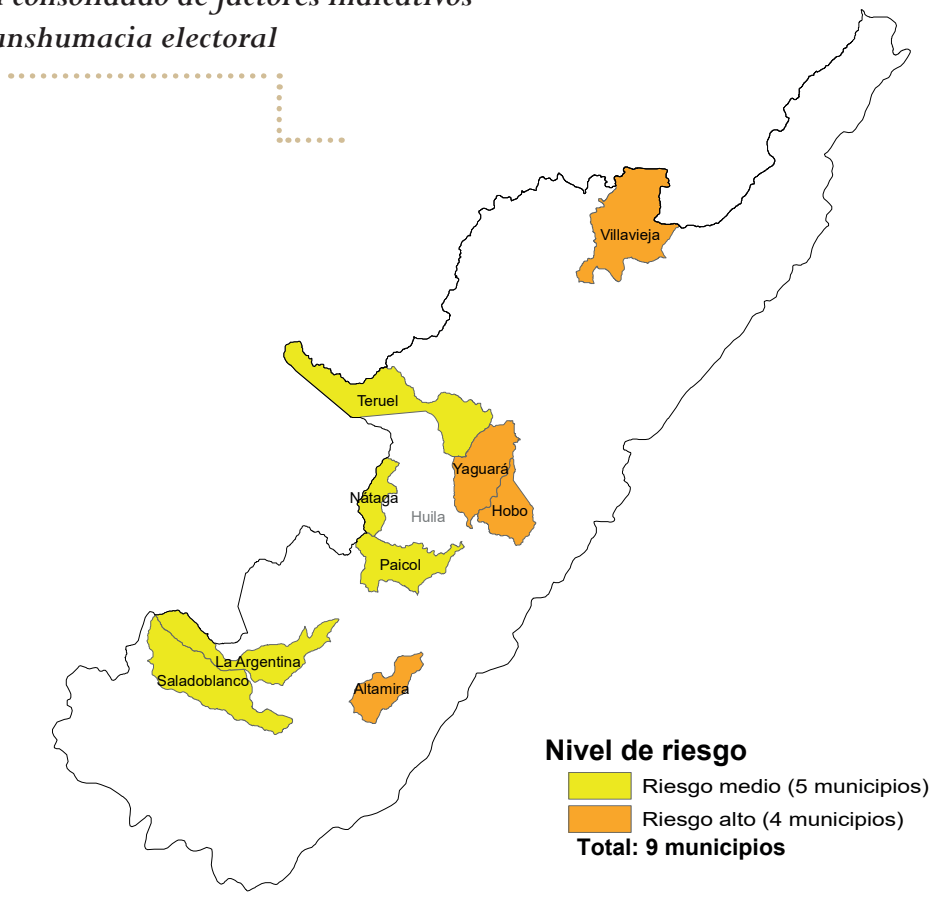
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude electoral



Mapa consolidado de factores de violencia



Mapa consolidado de factores indicativos de transhumacia electoral



Caracterización política y riesgo electoral en el Valle del Cauca en 2019

Pontificia Universidad JAVERIANA Cali
VIGILADA MINEDUCACIÓN. Res. 12220 de 2016

Autor:
ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ DE MESA
Pontificia Universidad Javeriana de Cali

En este capítulo nos interesa caracterizar el contexto político regional, con miras a situar los indicadores de riesgo electoral por Fraude y Violencia producidos por el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral coordinado por la Misión de Observación Electoral. La tarea implica, en primer lugar, hacer inteligible el terreno de juego. Debemos reconocer que el sistema de partidos colombiano se caracteriza por el debilitamiento de las organizaciones políticas de nivel intermedio y la creciente autonomía de los operadores locales (Gutiérrez, 2007). Esto provoca una desconexión entre las arenas en las que compiten los distintos jugadores, fenómeno regional al que Mainwaring (2018) hace referencia al señalar que en Brasil, Argentina, Colombia y Perú parecen coexistir distintos sistemas de partidos en los niveles nacional y local. El Valle es uno de estos subsistemas, por lo que debemos entender cómo son los competidores en las elecciones de octubre del 2019.

El debilitamiento de los vínculos entre jugadores de las arenas nacional, regional y local supone una mayor complejidad y ductilidad de las organizaciones que compiten por votos, y la escaza capacidad de los membretes partidistas para identificar a los grupos en competencia y explicar los resultados electorales. Los competidores se constituyen a partir de alianzas, por lo que explicar las elecciones y sus riesgos requiere antes entender que quienes compiten son actores vinculados en red. Así, el tablero está compuesto por "colchas de retazos" (Levitsky et al., 2016) construidas a partir de la gestión de alianzas.

Caracterizar el Valle también supone exponer, a grandes rasgos, la reconfiguración de prácticas y actores ilegales en el Suroccidente Colombiano. Si bien es fundamental recordar que en los últimos 30 años se produjo un proceso de reconfiguración territorial en el que los narcotraficantes asumieron un rol central en el mantenimiento del orden social rural (CNMH, 2014), este ha sufrido importantes transformaciones en la última década. De esta manera, "los procesos de reorganización armada se han traducido en atomización del poder, y con ello, en la pérdida de ca-

pacidad de control de rentas a gran escala. La desaparición de grandes narcotraficantes y carteles colombianos (el de Medellín, Cali, Norte del Valle, etc.) llevó a la fragmentación de carteles de menor tamaño, pero de creciente capacidad de oferta ilegal y de reparto de rentas, según el eslabón de intervención" (INDEPAZ, 2017).

Caracterizar implica entonces situar en el Valle estos dos procesos de transformación: del sistema subnacional de partidos y de la reestructuración de las estructuras y prácticas criminales. Implica, también, destacar algunas particularidades del nivel municipal que ayudan a entender los dilemas que enfrentan electores y candidatos en la próxima contienda. Supone, además, exponer cómo constriñen las opciones disponibles y dificultan la comprensión pública del proceso electoral. Aunque logremos sugerir la influencia ilegal en el proceso, es claro que al referir las relaciones entre élites legales e ilegales sólo procedemos a partir de la información que ha sido publicada en prensa.

1. Economías y actores ilegales

En el departamento del Valle del Cauca hacen presencia múltiples organizaciones ilegales reconocibles. Pese a que será necesario reconocer y valorar sus especificidades al situarlos en el territorio, conviene entender que su accionar tiene dos particularidades. En primer lugar, está ocurriendo una progresiva desconcentración de sus actividades, medida que combina la producción y tráfico de narcóticos con otras fuentes de ingreso como la minería o la provisión de servicios de seguridad. Pese a ello, los cultivos de coca se han concentrado en corregimientos de Jamundí y la zona rural de Buenaventura[1], zonas que han agrupado el interés de distintos actores ilegales. La parte alta de la cordillera da acceso al Naya y por esa vía al Pacífico[2], al tiempo que conecta con las regiones productoras de hoja de coca en el norte del Cauca.

Si bien se verifica una reducción gradual de las tasas de homicidios en el departamento[3], se mantiene alta en las principales ciudades. Cali es donde se concentra la violencia política y comunal, según las cifras de la MOE; Tuluá, Palmira y Buga son lugares clave para la operación de actividades logísticas y el lavado de dinero de actividades ilegales. En esta lista también se incluye Buenaventura, que en los últimos dos años experimentó simultáneamente una aguda crisis institucional[4], una fortísima movilización social[5], una disputa territorial entre actores armados por el control de comunas específicas en la zona urbana y una reconfiguración de la presencia ilegal, en la zona rural, tras la desmovilización de los principales frentes de las FARC que operaban en la zona (Frentes 6, 16 y 30).

En segundo lugar, experimentamos la par-

[1] Según reportes de las Naciones Unidas, los cultivos han venido creciendo desde 2016 de manera más o menos sostenida (El País, 20 de septiembre de 2018).
[2] Es importante señalar que la cuenca del rio Naya ha sido una zona de disputa estratégica entre actores armados desde mediados de los noventa. En 2001, fue escenario de la "Masacre del Naya", cuando paramilitares al mando de alias HH recorrieron la ribera del rio desde Jamundí, bajando hasta Puerto Merizalde en la zona rural de Buenaventura y asesinando a un número indeterminado de personas. Se recuperaron 27 cadáveres luego de que la Fuerza Pública ingresara al territorio, dos semanas y media después del inicio de la masacre.
[3] El Valle pasó de 948 casos en 2017 a 835 en 2018.
[4] El alcalde y varios de sus familiares fueron detenidos por cargos de corrupción.
[5] El paro cívico paralizó la ciudad durante 22 días, en mayo de 2017.

celación de las estructuras criminales o la "tercerización de las actividades delictivas" a través de bandas localizadas dedicadas a la prestación de servicios específicos como el transporte, la seguridad, los homicidios, las amenazas o la producción de drogas sintéticas en zonas residenciales o casas de recreo en municipios pequeños. Así, "este modelo logra de una manera eficaz ocultar la responsabilidad de proyectos políticos y económicos en el conflicto; amplía el campo de acción de los grupos armados sin necesidad de movimiento de tropas y garantiza las actividades logísticas; instaura regímenes de terror por parte de las bandas/combos delincuenciales y oficinas de cobro en algunos territorios bajo el uso de [distintas] razones sociales" (INDEPAZ, 2017, p.13); bandas cada vez más difíciles de individualizar y a las que a la fecha se señala como responsables de asesinatos como los de los precandidatos a la alcaldía de los municipios de El Cerrito y El Cairo en enero y abril de 2019.

La MOE identificó la presencia de acciones bélicas en los municipios de Buenaventura, Cali y Jamundí en el suroccidente del departamento, Florida en el Oriente y El Cairo en el Noroccidente. Si el suroccidente es estratégico para el tráfico de narcóticos, también lo es la frontera occidental del departamento, que da acceso al mítico Cañón de Garrapatas, cuyo control aseguró en los 90 la centralidad del Cartel del Norte del Valle en el tráfico de narcóticos. Distintas fuentes señalan que las mejores rutas al cañón se encuentran en la parte alta de los municipios de El Dovio, Trujillo y Bolívar, así como al extremo norte del departamento, en El Cairo y El Águila. El municipio de Versalles, justo en el centro del recorrido imaginario entre estos municipios, instalado en la cima de la cordillera, se destacó entre 2012 y 2016 por no tener un solo homicidio. En 2018 su alcalde recibió amenazas de muerte provenientes de un grupo desconocido y debió abandonar el país.

Los municipios de Florida y Pradera, vecinos a la ruta de acceso al páramo de Las Hermosas, en la Cordillera Central, antiguo bastión estratégico de las FARC, se caracterizan por tener una aguda movilización social vinculada a conflictos por el uso de la tierra. El uso del membrete "Águilas Negras" ha sido constante en la realización de amenazas en estos municipios[6]. En enero de 2019 se atentó contra la vida de Alfamir Castillo, lideresa de las madres de los jóvenes asesinados durante los mal llamados "falsos positivos". A la fecha, Alfamir era presidenta de la Asociación Comité Mujeres Corteras de Caña y hace parte del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE).

Jamundí es el municipio del sur que en los datos de la MOE aparece con la mayor presencia de acciones bélicas de diferentes grupos. La importancia señalada de su zona alta como corredor estratégico al Pacífico le ha hecho epicentro de la violencia desde mediados de los 90. La zona de cultivo de narcóticos, que llega a cubrir alrededor de 300 hectáreas se encuentra a escazas dos

[6] Cabe recordar que según la Fundación Paz y Reconciliación, la utilización del nombre de Águilas Negras suele estar asociada a fines políticos, antes que a simple delincuencia común con pretensiones extorsivas. Véase (Ávila, 2019).

horas del casco urbano. Desde 2017 experimenta una desmejora pronunciada en la situación de orden público, que se evidencia en el incremento en el número de homicidios y desplazamientos[7], así como en las tres alertas tempranas que ha debido emitir la Defensoría del Pueblo. En la zona hacen presencia organizaciones que se mueven entre el sur del Valle y los municipios de Suárez, Buenos Aires, Toribío, Caldono, Caloto, Corinto, Miranda, Jambaló y Santander de Quilichao en el Cauca, zona cuya situación de orden público reviste una singular complejidad[8].

En Jamundí se señala la presencia del ELN, de antiguos miembros de las FARC (a los que INDEPAZ reconoce como "Los de Juvenal"[9]) y a estructuras menores difíciles de nombrar. Su accionar ha sido registrado en los corregimientos de Villa Colombia y La Liberia, donde se concentra la producción de hoja de coca, así como en Timba, Robles y San Antonio. Pese a la captura de varios de los cabecillas[10], la situación de orden público constituye un riesgo para los comicios. La intensificación de la violencia estaría vinculada a la llegada de un grupo asociado a los Pelusos o el EPL, con la intención de instalarse a través del cobro de gramaje, el minado de los cultivos, la construcción de laboratorios, el establecimiento de peajes y la extorsión. La operación Atalanta del Ejército habría neutralizado dicha avanzada, según información oficial.

Buenaventura, con un índice de pobreza multidimensional del 66%, un desempleo del 62%, un 36% de necesidades básicas insatisfechas y un porcentaje de personas pobres tres veces mayor que el de Cali y dos veces mayor que el del Valle, según el DANE, es escenario de un muy complejo fenómeno violento. Pese a no registrar víctimas recientes de violencia política según el monitoreo de la MOE, la ciudad experimenta una aguda crisis tras la ruptura de una tregua entre organizaciones que concentran su actividad en las comunas 3, 4, 11 y 12, estratégicas por su acceso al mar. A finales del 2018, los enfrentamientos ocasionaron desplazamientos masivos internos, un aumento sostenido en la tasa de homicidios y ataques a la Fuerza Pública[11].

Distintos reportes suelen asociar a los actores con los membretes de La Local[12] y La Empresa[13]. Entre 2015 y 2016, las dos bandas acordaron un pacto de no agresión que se habría roto en parte como consecuencia de la alteración en los equilibrios de poder en la zona rural. Para la Fundación Paz y

[7] En 2018 la Defensoría del Pueblo reportó 133 desplazamientos forzados y 103 asesinatos. En 2017 se habían presentado 86 asesinatos (Verdad Abierta, 26 de enero de 2019).

[8] "De acuerdo con las investigaciones de la Fundación Paz & Reconciliación, desde la firma del Acuerdo de Paz, en el norte del Cauca el 51,4% de los asesinatos registrados se concentran en Corinto, Buenos Aires y Caloto. Al comparar distintas fuentes (…) una conclusión preocupante es que en la mayoría de estos crímenes no se sabe quiénes son los autores. Por lo menos un 72,5% han sido cometidos por agentes no identificados" (Londoño, G., 19 de febrero de 2019).

[9] Según INDEPAZ (2017), "este grupo está al mando de Luis Palomino, alias Juvenal, quien operaba para la guerrilla de las FARC-EP en la región de El Naya, en límites entre Cauca y el Valle. A partir de 2001 se convirtió en comandante de la columna móvil Miller Perdomo hasta 2016, posteriormente al entrar en el proceso de paz y ubicarse en la zona veredal de Caldono en el Cauca, decide salir de allí y conformar su grupo con antiguos miembros de la columna y del Frente 30. Actualmente tendrían un pie de fuerza aproximado de 25 integrantes" (p. 60).
En particular las capturas de alias El Paisa y alias Rojas, así como de la Banda Los Pedros, reportadas por distintos medios de comunicación.

[10] A finales de diciembre de 2018 una patrulla de la Armada Nacional fue atacada en la comuna 12 y el vehículo en que se movilizaban fue incinerado.

[12] "Una banda criminal que, según las autoridades, maneja al menos el 30 por ciento de la exportación de droga y logró desplazar, a punta de bala, a los de La Empresa de buena parte de las comunas (La Silla Vacía, 19 de diciembre de 2018).

[13] La Empresa nació antes del año 2010 por un dueño de negocios en el puerto, como una 'oficina de cobro' de Los Rastrojos. En el 2015 un hombre llamado "Robert" asumió el mando de La Empresa y la reorganizó a partir del reclutamiento de menores de edad en las comunas 8, 9, 10, 11 y 12 (Ordóñez, 11 de marzo de 2019).

Reconciliación, la inestabilidad fue producto del interés del Clan del Golfo por alinear a las organizaciones menores en el puerto, con las que ha establecido alianzas, y hacer frente a la amenaza que supone un eventual arribo del ELN (Ávila, 2018). Cabe anotar que en octubre de 2017 se registró la existencia de panfletos del ELN en la comuna 12, y que este grupo fue señalado como responsable de quemar una tractomula en la vía entre Cali y el puerto en julio de 2018. Aun así, la presencia del ELN en la zona urbana sigue siendo una incógnita.

Podemos dividir la zona rural de Buenaventura en dos. Al sur, en la cuenca del Naya, hacen presencia el grupo Guerrillas Unidas del Sur, grupo que INDEPAZ sugiere habría heredado la estructura de "La Gente del Orden" y estaría integrado por antiguos combatientes de las FARC14. El grupo estaría en conflicto con el Frente Unido del Pacífico, integrado por antiguos miembros del Frente 30 de las FARC, que según PARES hace presencia en la zona baja de los ríos Naya, Yurumanguí, Cajambre, Mayorquín y Raposo (Ávila, 2018), entre límites con el Cauca y el casco urbano del puerto. En esta zona, epicentro de la Masacre paramilitar del Naya a comienzos de siglo, residen alrededor de trece mil personas que conforman 2.986 familias asociadas en distintos Consejos Comunitarios. Los principales centros poblados son Puerto Merizalde y Yurumanguí. Los ilegales se han especializado en el tráfico de narcóticos y la minería ilegal.

Al norte del casco urbano de Buenaventura, en el litoral del San Juan, en límites con el Chocó, se vivieron períodos más largos de calma en el último año. Algunas fuentes señalan que el ELN ha copado territorios dejados por las FARC. La aparente calma estaría siendo perturbada por la confrontación entre este grupo y las Autodefensas Gaitanistas en el sur del Chocó. El enfrentamiento, que se presente desde el año 2016, habría ocasionado recientemente distintos desplazamientos en el departamento vecino.

En el resto del Valle del Cauca la situación es radicalmente distinta. Aunque hay reportes periódicos de avistamientos de grandes estructuras armadas, estos suelen ocurrir en límites con el Chocó y el Cauca. En el resto del Valle, la atención debe dirigirse a organizaciones de menor tamaño, usualmente especializadas en la tercerización de servicios específicos.

Desde el año 2015 se reportó la presencia de organizaciones que trabajaban con la banda La Cordillera, cuyo centro de operaciones es el vecino departamento del Quindío. Estas se encargarían de la provisión de servicios de seguridad en municipios como Alcalá, en el nororiente del departamento. Cabe anotar que en esta subregión del Valle se encuentran los municipios de Sevilla y Caicedonia, que aparecen con riesgo de Fraude por atipicidad electoral en los mapas de riesgo de la MOE para 2019. La situación de Caicedonia es especialmente preocupante tras el asesinato de un líder

[14] "Conocido inicialmente como La Gente del Orden, surgió de la expulsión de Yeison Segura Mina, alias Don Y, del Frente 29 de las FARC-EP, quien lo comandó hasta su asesinato en 2016. Sus hombres serían antiguos integrantes de la red urbana de apoyo de la Columna Móvil Daniel Aldana y de la Mariscal Sucre del Frente 29. De La Gente del Orden pasaron a autodenominarse Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP). Sus zonas de control territorial se concentran principalmente en el pacífico nariñense" (INDEPAZ, 2017).

comunitario y la alerta temprana que activó la Defensoría en febrero de este año. En el pronunciamiento de la Defensoría se recuerda que tres funcionarios de la Registraduría de Caicedonia recibieron amenazas de origen desconocido y uno fue atacado con arma de fuego. El municipio ha tenido tres registradores en lo corrido del año.

Fuentes oficiales manifiestan que los municipios de Cartago y Obando podrían verse afectados por la disputa que existiría entre Alias Gafas o capitán Mira y la banda de Los Flacos. A estos últimos se los señala de ser responsables del atentado que sufrió un precandidato a la alcaldía de Cartago en diciembre de 2018. Cabe recordar que en este municipio fue asesinado, durante la campaña a las elecciones de 2015, el controversial abogado y puntero en las encuestas para la fecha del homicidio, Ignacio Londoño. Su hermano sería electo ese año como alcalde del municipio.

En Obando, municipio contiguo que aparece en riesgo alto de fraude, el alcalde denunció amenazas contra su vida que le obligan a despachar desde el batallón del Ejército. Cabe recordar que este municipio concitó la atención nacional en 2015 en razón al apoyo que alias Gafas daba a la entonces alcaldesa, con cuya hija estaba casado. En ese momento se señaló al candidato, y dos veces alcalde, Jhon Mario Vélez de ser el candidato de la alcaldesa y de alias Gafas[15]. Vélez se suicidaría algunos meses después de perder la elección, de un disparo en la cabeza.

Existe finalmente en el Valle un estrato integrado por organizaciones localizadas en municipios o corregimientos específicos, a las que no puede reconocerse por un membrete reconocible. Organizaciones que serían responsables de amenazas y asesinatos como los de los precandidatos a la alcaldía en el municipio de El Cerrito, en riesgo medio por atipicidad, y El Cairo.

En 2019, la Defensoría emitió una alerta temprana en el municipio de Bolívar, ante la presencia de hombres armados en los corregimientos de Cerro Azul, Naranjal, Primavera, Dos Quebradas, Ricaurte y Catres, todos en la zona alta de la cordillera occidental, en límites con el Cañón de Garrapatas (Verdad Abierta, 26 de enero de 2019). Se señalaba la presencia de hombres de civil con armas cortas, que prestarían servicios de protección y transporte en actividades relacionadas con la producción y el tráfico de narcóticos. A organizaciones de similar tamaño se señala como responsables de hechos violentos como el que afectó a finales de 2018 al municipio de la Unión, próximo a Bolívar; allí la cabeza de un menor fue dejada en el casco urbano.

En municipios como Tuluá o Palmira, las altas tasas de homicidio se explicarían a su vez por la operación de bandas especializadas en cometer homicidios y controlar la venta de estupefacientes y las extorsiones. En 2019, en Tuluá, por ejemplo, las autoridades identificaron la existencia de al menos cuatro de estas organizaciones, de

[15] Se cuestionó incluso entonces el que la Registraduría Municipal funcionara en un predio de su propiedad.

nombres tan variopintos como "Los Cucos", "La Inmaculada" o "Los de La Cruz" (KIENYKE, 9 de mayo de 2019). Es claro que una cartografía de estas organizaciones es altamente contingente.

La presencia de múltiples actores armados con apuestas estratégicas distintas, especializados en actividades ilegales particulares y una gran capacidad de mimetizarse previenen de intentar generalizar sus motivaciones en las elecciones que se avecinan. Pese a la necesidad de andar a tientas, consideramos sensato afirmar que cercenar, controlar o incidir en los canales que vinculan a la política local y a la institucionalidad local con el centro político sirve a los intereses de estos actores ilegales. Así, entender las relaciones entre élites legales e ilegales, la operación de los oligopolios de la coerción de los que habla Duncan (2015) exige, sin embargo, que entendamos cómo se estructura la competencia electoral en el nivel subnacional.

2. Las dos arenas de la competencia electoral en el Valle del Cauca

Es vital entender las estructuras de oportunidad y los incentivos políticos para situar el riesgo de fraude en las elecciones de octubre de 2019. Esto exige reconocer que la competencia electoral se desarrolla en dos arenas y que los jugadores, en una y otra, son diferentes.

Una primera aproximación permite distinguir las redes que han logrado una proyección nacional (que han podido resolver el dilema de la escalera), de aquellas que sobreviven en lo local y construyen alianzas pasajeras con operadores políticos con figuración pública nacional. El movimiento Nueva Generación de Dilian Francisca Toro (Partido de la U) o la Fuerza Social de Ubeimar Delgado (Partido Conservador), son ejemplos del primer tipo. En las elecciones locales, el dilema para estos jugadores se define por la posibilidad de construir alianzas que les permitan soportar sus aspiraciones electorales presentes y futuras en los niveles departamental y nacional.

En las elecciones locales se involucran en distintos tipos de intercambios con organizaciones locales, con la esperanza de garantizar que la cooperación se proyecte en el tiempo. Los acuerdos a futuro suelen ser altamente contingentes y los jugadores suelen ser conscientes de que se trata de una apuesta riesgosa. Los socios locales tendrán eventualmente multitud de incentivos para cambiar de aliado y de membrete partidista durante los cuatro años de gobierno. En algunos casos los jugadores regionales pueden tener candidatos propios –es decir, que dependen enteramente de la organización con proyección regional para soportar su candidatura– en distintos municipios, pero esta suele ser la excepción antes que la regla.

Un segundo tipo de organizaciones –la mayoría– sobrevive en lo local, mantienen cuotas de poder y electorados significativos para ser reelectos y pueden aspirar o no a proyectar su acción política a los niveles departamental o nacional. Así, por ejemplo, organizaciones como las de los concejales de Cali Juan Pablo Rojas o Clementina Vélez (Partido Liberal), pueden apoyar candidatos propios a Cámara y Senado, pero no se hayan inscritos en una organización con

proyección nacional. El establecimiento de relaciones con los congresistas o políticos con figuración pública, en este nivel, está mediado por estructuras de oportunidad sobre las que es difícil generalizar.

Las formas de cooperación surgidas de esta relación de intercambio no están exentas de contratiempos y el conflicto es el lugar común. Pueden suponer un intercambio inmediato o futuro y los acuerdos pueden o no contener cláusulas específicas respecto a la cuantía de los votos que el congresista espera obtener en la ciudad. La cooperación puede o no leerse como un simple intercambio. La identidad constriñe las estructuras de oportunidad identificadas en varios sentidos. Se trata de una relación de intercambio en la que se comprometen a movilizar su estructura para ponerle votos a su socio en las elecciones a la Alcaldía, la Gobernación o la Asamblea. Los congresistas son un recurso valioso, si bien no insustituible, con quienes los concejales intercambian votos por insumos de distinto tipo[16].

Las elecciones locales son justas entre coterráneos, independientemente que en ellas se redefina igualmente el equilibrio de poder entre los jugadores con proyección nacional. Durante los cuatro años previos, las alianzas han sido puestas a prueba y en muchos casos se han actualizado de cara a la próxima elección. Allí donde la cooperación se ha institucionalizado, se reduce la autonomía del operador local para rehacer sus acuerdos y la alianza misma se convierte en una "forma de hacer", a la que se atribuye valor por su capacidad para cumplir propósitos ligados al quehacer político electoral. En la mayoría de los casos, sin embargo, la competencia, tanto en el nivel regional (entre organizaciones con proyección nacional que se disputan electorados locales) como local (entre actores con proyección municipal que se disputan la interlocución con los mejores socios con proyección departamental o nacional), promueve el cambio en las alianzas y, con frecuencia, en los membretes con los que los grupos se presentan a elecciones. La autonomía puede ser, para las organizaciones que sobreviven en lo local, un recurso valioso en tanto les permite buscar los mejores aliados en el mercado, cada cuatro años.

Como se demostró para 16 municipios del norte del Valle en 2015 los entornos políticos locales están estructurados a partir la competencia entre actores colectivos (organizaciones o facciones), que buscan votos para acceder a los cargos públicos en el nivel municipal (Sánchez, 2015). Sus posibilidades de triunfo dependen no sólo de su capacidad para movilizar electores, sino además de la posibilidad de establecer alianzas con jugadores regionales o nacionales. Ambas arenas de acción se encuentran estrechamente interconectadas.

El ejercicio realizado entonces permitió identificar distintos patrones en la interacción entre ambas. O bien se trataba de municipios en donde existían predominios atípicos de una misma organización por tres o más períodos bajo distintos membretes; o

[16] No hay que olvidar que los congresistas son vistos como fuentes de recursos de distinto tipo. En primer lugar, permiten o agilizan la consecución de avales. También son un activo en la gestión de microdemandas de sus electores, en virtud de su influencia sobre funcionarios locales. Bajan recursos del nivel central para proyectos específicos, facilitan una red de contactos vital para los aspirantes (especialmente los recién llegados) y pueden contribuir con bienes en efectivo o especie. Establecer una relación (una alianza) con un congresista supone beneficios, pero también costos (Sánchez, 2015).

bien, existían competidores que se alternaban la titularidad del poder durante elecciones sucesivas; o incluso situaciones caracterizadas por la descomposición progresiva de organizaciones dominantes. Las elecciones locales se explicaban fundamentalmente por la historia reciente de la competencia entre estas organizaciones del nivel local, antes que por las pretensiones de los jugadores regionales con proyección nacional.

De hecho, la investigación permitió reconocer que aún en los municipios en los que existían predominios atípicos, los jugadores regionales con proyección nacional tenían dificultades para sostener su votación entre una elección a Congreso y otra. En 2018 ampliamos esta caracterización a los 42 municipios y encontramos nuevas evidencias de esta situación. Más que ocuparnos de exponer aquí las evidencias nos interesa señalar que entender el tablero de juego exige aceptar, a modo de hipótesis, que las arenas regional y local son independientes, que los actores locales tienen niveles altos de autonomía y que entender el riesgo en municipios puntuales demanda entender cómo se estructura la competencia en un preciso momento en el tiempo. La autonomía, por supuesto, multiplica las oportunidades de los ilegales y dificulta caracterizar sus relaciones con las élites legales.

La arena regional puede caracterizarse a partir de la reconstrucción de los resultados de las distintas organizaciones políticas que compitieron por votos en las pasadas elecciones legislativas. En un entorno hiperfragmentado, esto supone reconocer que en el Valle coexisten al menos 30 grupos distintos que participaron en la contienda. Se trata de las organizaciones que, a nuestro juicio, son relevantes y cuyo devenir permite hacer balances estratégicos de las pasadas elecciones. Estos son los jugadores regionales que importan en el Valle del Cauca en 2019. La siguiente tabla expone el número de grupos que competían bajo los distintos membretes partidistas en 2018.

Tabla 1. *Número de grupos políticos que compitieron bajo membretes partidistas en el año 2018.*

Partido de la U	Partido Conservador	Cambio Radical	Centro Democrático
4	4	3	4
Partido Verde	**Polo Democrático**	**Opción Ciudadana**	**Partido Liberal**
2	2	1	10

Fuente: elaboración propia.

La mayoría de las organizaciones tienen votaciones muy localizadas o responden a aspiraciones de jugadores locales (concejales o alcaldes de las principales ciudades) por trascender, por pasar a jugar en las arenas regional y nacional. Algunas son organizaciones vallecaucanas, grupos que representan al Valle y cuya votación se haya distribuida en el departamento. Finalmente, están los jugadores nacionales con una importante votación en el departamento, innovadores que han encontrado maneras para sostener su presencia nacional, aún a expensas de la reducción de su poder e influencia en el Valle.

Tabla 2. *Jugadores regionales con proyección nacional y jugadores regionales.*

Jugadores regionales con proyección nacional		
Facciones vallecaucanas con votación muy localizada		
Christian Garcés (CD)		
Facciones vallecaucanas		
Fuerza Social (PC) Ubeimar Delgado Mauricio Delgado José Gustavo Padilla	Coraje Vallecaucano (PC) Heriberto Sanabria	Nueva Generación (Cali) (PU) Roosevelt Rodríguez Fernando Tamayo Norma Hurtado
Edinson Delgado (PL)	Alexander López (PD)	
Facciones Nacionales con importante votación en el Valle		
Roy Barreras (PU)		
Jugadores regionales		
Organizaciones locales que intentan dar el salto al Senado		
Ritter López (PU)	John Harold Suarez (CD)	Carlos Fernando Motoa (CR)
José Luis Pérez (CR)	Carlos Abraham Jiménez (CR)	Gabriel Velasco (CD)
Organizaciones locales que intentan dar el salto a la Cámara		
William Rodríguez (OC)	Edwin Ramírez (CD)	Milton Hugo Angulo (CD)
Henry Arcila (PC)	Mario Germán Fernández de Soto (PC)	Elbert Díaz (PU)
John Wilson Rengifo (PL)	Adriana Gómez (PL)	Andrés Chicango (PL)
Uriel Rojas (PL)	Hernán Sinisterra (PL)	Fabio Arroyave (PL)
Catalina Ortiz (PV)	Milton Hugo Angulo (CD)	John Jairo Hoyos (PU)
Organizaciones regionales con curul en la Cámara de representantes		
Miller Huependo (PC)	Álvaro Monedero (PL)	

Fuente: elaboración propia.

Las elecciones demostraron el éxito del grupo Nueva Generación, que lidera Dilian Francisca Toro, al expandir su presencia en el nivel nacional aprovechando los recursos políticos que asegura la Gobernación. Junto a ella, tres senadores de Cambio Radical lograron posicionarse como jugadores nacionales en el Valle, al imitar una estrategia cuyo éxito venía demostrando Roy Barreras, al menos desde el año 2010: desconcentrar la votación y buscar aliados fuera del departamento.

Las elecciones demostraron las dificultades que las facciones conservadoras encuentran para crecer. El Partido Liberal, sin cabeza y muy fragmentado, siguió siendo la plataforma ideal para las organizaciones locales que quieren poner un pie en el nivel nacional. El Partido Verde sostuvo su curul en la Cámara, aunque con una nueva titular, mientras que el Polo Democrático creció y capitalizó la movilización social de 2017 en Buenaventura; Opción Ciudadana tuvo una nueva derrota.

El caso del Partido Liberal es significativo de cara a las elecciones de octubre, no sólo porque el membrete sirve a los intereses de organizaciones locales con aspiraciones de dar el salto al nivel nacional, sino además por cómo la suerte de sus candidatos ilumina dinámicas locales relevantes. Así, por ejemplo, la suerte de Adriana Gómez, electa Representante a la Cámara como una cuota del alcalde de Yumbo, Carlos Bejarano, expone una característica del entorno regional: tener la alcaldía de Yumbo ofrece los recursos suficientes para elegir congresista. En 2014, el entonces alcalde de Yumbo David Murgueitio había elegido a Ana Cristina Paz. Los más de más de treinta y ocho mil votos de Gómez en 2018 deben explicarse por el músculo político que ofrece a su titular la alcaldía de Yumbo, donde la candidata obtiene el 40% de sus votos. La votación de la representante electa está singularmente distribuida por el Valle. En los 6 municipios más grandes, incluido Cali, apenas consigue el 37% de su votación. Es, de hecho, la representante electa por el Valle con la menor votación en Cali. De esta manera, tener la alcaldía de Yumbo permite evitar el distrito más competido.

Otro caso singular es el de Álvaro Monedero, antiguo socio de los Abadía y representante electo. Monedero obtuvo una importante votación en Cali (más del 30% de sus votos), que aún debemos explicar pues no tenía una organización reconocible. Así mismo es el gran elector en Guacarí y El Cerrito, gracias al apoyo de las administraciones locales y de Carlos Herney Abadía, aliado clave de las organizaciones que gobiernan estos municipios. En Guacarí, el alcalde derrotó incluso a la candidata de Dilian Francisca Toro, actual gobernadora y nativa de ese municipio. La derrota significó una nueva resurrección para Abadía, quien ofrece para organizaciones y liderazgos locales una opción para la construcción de alianzas alternativa a la que brinda el movimiento Nueva Generación, que lidera la gobernadora Toro.

Resulta interesante describir la disponibilidad de membretes partidistas en las últimas dos elecciones. Este análisis permite

identificar algunas tendencias que sugieren la autonomía de la arena local[17]. Pese a la desaparición de partidos que llegaron a ser importantes en las elecciones locales del Valle como el PIN (Partido de Integración Nacional, luego Opción Ciudadana), el MIO (Movimiento de Inclusión y Oportunidades) o Afrovides, entre 2011 y 2015, el número de membretes utilizados por los jugadores locales aumentó de una elección a otra.

Sólo en dos municipios no hubo membretes nuevos. En tres municipios todos los membretes partidistas utilizados, por las fuerzas que competían por la alcaldía, cambiaron de una elección a otra. Ninguno de los que se utilizaron en el año 2011 se usó de nuevo en 2015. En cinco municipios más del 70% de los membretes eran nuevos en la última elección. En total, en más de la mitad de los 42 municipios, más del 50% de los membretes utilizados eran nuevos. Las organizaciones locales, nuevas o viejas, siempre encontraban nuevos socios en la arena regional.

Si se distingue entre membretes relevantes e irrelevantes[18] en la competencia municipal, es posible señalar que en 18 municipios el membrete ganador ni siquiera estuvo en competencia por la Alcaldía en la elección siguiente, mientras que en 22 municipios, no fue un competidor relevante 4 años después de su triunfo.

En sólo 10 municipios se presentaron Grupos Significativos de Ciudadanos (candidatos por firmas) en las últimas dos elecciones. La estrategia, que predomina en la capital y que permite comenzar la campaña con meses de antelación, no parece ser la preferida en los demás municipios. En Buga, municipio en riesgo medio por fraude según los datos del Mapa de Riesgo Electoral de la MOE, y Rio Frío, sin embargo, parece ser requisito para ganar. En Buga, la organización liderada por el Senador John Harold Suarez[19] ha consolidado un predominio al sostener la alcaldía por dos –algunos dirán que cuatro- períodos consecutivos y capitalizar tal situación para proyectarse al Senado.

Si bien carecemos de un inventario exhaustivo de los municipios donde existen situaciones de predominio electoral como las de Buga, podemos reseñar los casos de Bolívar y Palmira. En el primero, un grupo ha competido exitosamente por la alcaldía en las últimas tres elecciones, utilizando tres membretes distintos. En Palmira, municipio con riesgo alto de fraude, según los datos del Mapa de Riesgo Electoral de la MOE, una organización cercana al movimiento Nueva Generación de Dilian Francisca Toro opacó a sus competidores desde hace años. Si en el año 2011 ganaba la Alcaldía con el 49% de los votos, en 2015 lo hizo obteniendo el 55%. En ambas elecciones superó con cre-

[17] No hay que perder de vista que los congresistas son quienes se encargan de asegurar la consecución del aval del partido, requisito indispensable y escaso en razón a la reducción en el número de partidos que propiciaron sucesivas reformas políticas. Como encargados de negociar con los responsables de la nominación, los congresistas cuentan con un recurso valioso que emplean para intentar asegurar la cooperación de los concejales y sus organizaciones, que a su vez utilizan diferentes recursos para preservar su autonomía.

[18] Utilizamos un método simple para establecer tal diferencia. Al revisar las votaciones a la alcaldía, ordenadas de forma descendente, consideramos relevantes todos aquellos hasta aquel que dobla en votos al siguiente. El método, claramente limitado, permite distinguir aquellos membretes utilizados por fuerzas sin capacidad de competir.

[19] Suárez es un caso exitoso de construcción de una organización autónoma que logra proyectarse a la arena regional. Su trayectoria supuso el uso de múltiples membretes. Como competidor usó para ganar la alcaldía los membretes del Polo Democrático en 2003 y el Partido de la U en 2011. Ganó su curul al Senado como candidato por el Centro Democrático en 2018, mientras su candidato se presentó por un Grupo Significativo de Ciudadanos y una coalición a la alcaldía de Buga.

ces a sus competidores, al sacarles 24 y 30 puntos porcentuales respectivamente. Sus votaciones, que superaron los cincuenta y seis mil votos en 2011 y los setenta y un mil en 2015, perfectamente les permitirían aspirar al Congreso. Jairo Ortega Samboní dejó la Cámara en 2015 para aspirar a la alcaldía en reemplazo de Ritter López, quien en 2018 aspiró al Senado. Su curul la ocupó Elbert Díaz, quien la renovó en 2018. Ritter López, ex alcalde de Palmira, obtuvo más de setenta y tres mil votos, de los cuales el 45% provinieron de la ciudad. Los candidatos a la Cámara de este grupo pasaron de tener el 67% de su votación en Palmira a tener el 50%. Pese a la aparente reducción, el número de votos se mantiene relativamente estable y demuestra cómo es a partir de su éxito local que pueden aspirar a convertirse en jugadores regionales. Mientras, los demás candidatos de Nueva Generación a la Cámara obtenían en el municipio una votación equivalente al 4% de la votación que obtenían sus pares palmiranos.

Las situaciones de predominio descritas contrastan con la inestabilidad reciente de los competidores en Buenaventura, ciudad que se encuentra en riesgo alto por fraude de acuerdo a los indicadores del Mapa de Riesgo Electoral da la MOE. En el puerto presenciamos, en la última década, la eclosión de las dos organizaciones que por 20 años se alternaron la alcaldía de la ciudad: el grupo de Ocorá Minota y el grupo de los liberales, que integraron Freddy Salas, Saulo Quiñones y Bartolo Valencia. Las sucesivas condenas y la violencia hicieron colapsar ambos emprendimientos electorales antes de las elecciones de 2015, oportunidad que aprovechó un nuevo proyecto que intentó aunar los esfuerzos de organizaciones locales y del movimiento Nueva Generación, liderado por la actual gobernadora Dilian Francisca Toro. El triunfo de Eliécer Arboleda en la pasada elección supuso la victoria de un proyecto con el cual las condenas (que se le ordenaron en 2018 y 219) dieron al traste. Hoy se están rearmando las alianzas, de cara a una elección con un sin número de candidatos, en el que el riesgo de que los actores ilegales jueguen con vehemencia es inminente.

La situación contrasta así mismo con Cali, municipio en riesgo medio de fraude según los indicadores del Mapa de Riesgo, donde la interacción entre organizaciones que compiten por votos es mucho más compleja, dadas las características del tablero. Calculamos que en la ciudad sobreviven alrededor de 30 organizaciones que compiten por curules en el Concejo. A la fecha, las 21 curules están ocupadas por 18 organizaciones que utilizan distintos membretes. Las candidaturas a la Alcaldía, suelen soportarse en alianzas poco transparentes y de morfologías muy variables con estas organizaciones, así como en apelaciones suprapartidistas al electorado. En Cali pareciese que presentarse por firmas se convirtió en requisito para ganar la alcaldía, siendo la estrategia que emplearon los dos últimos en ocupar el cargo. A junio de 2019 había diez Grupos Significativos de Ciudadanos recogiendo firmas para igual número de precandidatos.

Lista de referencias

Ávila, A. (2019). Qué son las Águilas Negras. Fundación Paz y Reconciliación. Recuperado de https://pares.com.co/2018/12/29/que-son-las-aguilas-negras/

Ávila, A. (16 de noviembre de 2018). Buenaventura sin tregua: le guerra que nunca fue. Fundación Paz y Reconciliación. Recuperado de https://pares.com.co/2018/11/16/buenaventura-sin-tregua-la-guerra-que-nunca-se-fue/

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). Patrones y Campesinos: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca 1960 - 2012. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Duncan, Gustavo. (2015). Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico en Colombia y México. México: Debate.

El País. (20 de septiembre de 2018). Cultivos de coca en el Valle aumentaron un 68%: ONU. Recuperado de https://www.elpais.com.co/judicial/cultivos-de-coca-en-el-valle-aumentaron-un-68-onu.html.

Gutiérrez Sanín, Francisco. (2007) ¿Lo que el Viento se Llevó? Los Partidos Políticos y la Democracia en Colombia, 1958 – 2002. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

INDEPAZ. (2018). Conflictos Armados Focalizados. Informe sobre Grupos Armados Ilegales Colombia 2017 – 2018. Revista Punto de Encuentro, (74).

KIENYKE. (9 de mayo de 2019). Cárcel para una de las criminales más buscadas del Valle. Recuperado de https://www.kienyke.com/krimen/nueve-criminales-mas-buscados-del-valle

La Silla Vacía. (19 de diciembre de 2018). La ruptura del pacto criminal que asusta a Buenaventura. Recuperado de https://lasillavacia.com/silla-pacifico/la-ruptura-del-pacto-criminal-que-asusta-buenaventura-69367

Levitsky, S., Loxton, J., Van Dick B., y Domínguez, J. (Eds.). (2016). Challenges of Party-Building in Latin America. Cambridge University Press.

Londoño, G. (18 de febrero de 2019). La guerra contra los líderes en el Norte del Cauca. Fundación Paz y Reconciliación. Recuperado de https://pares.com.co/2019/02/18/la-guerra-contra-los-lideres-en-el-norte-del-cauca/

Mainwaring, Scott (Ed.). (2018). Party Systems in Latin America. Cambridge University Press.

Ordoñez, Linda. (11 de marzo de 2019). Buenaventura: de la calma engañosa a la violencia evidente. En Razón Pública. Recuperado de https://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/11820-buenaventura-de-la-calma-enganosa-a-la-violencia-evidente.html

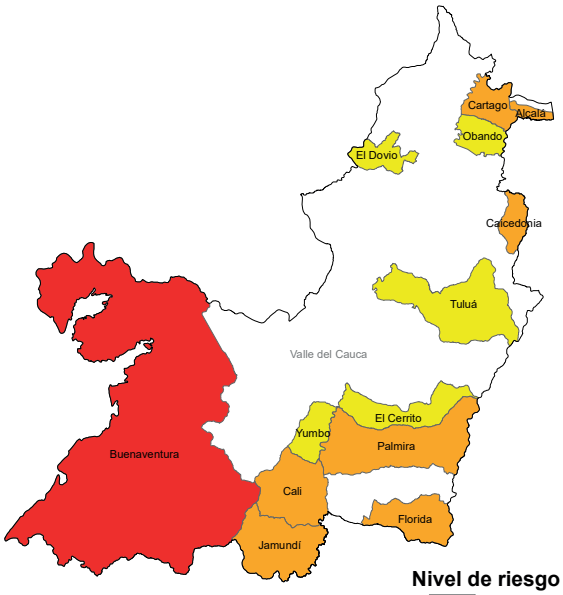
Sánchez, Alejandro (Coord.). (2015). Análisis de coyuntura electoral del departamento del Valle del Cauca, 2015. Misión de Observación Electoral – MOE. Recuperado de https://moe.org.co/home/doc/Observatorio/Cartillas2015/Analisis%20valle%20del%20cauca.pdf

Verdad Abierta. (26 de enero de 2019). Tres municipios del Valle del Cauca, en alto riesgo por incremento de la violencia. Recuperado de https://verdadabierta.com/tres-municipios-valle-del-cauca-alto-riesgo-incremento-la-violencia/

Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali
VIGILADA MINEDUCACIÓN. Res. 12220 de 2016

Mapa #52.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para el Valle del Cauca

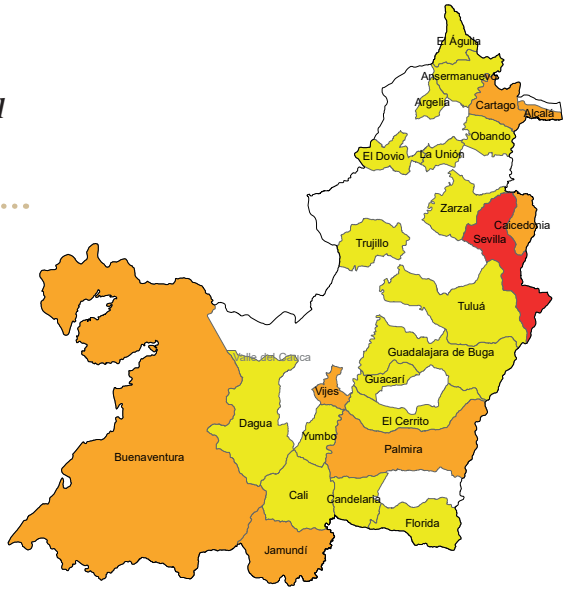
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia



Nivel de riesgo
- Riesgo medio (5 municipios)
- Riesgo alto (7 municipios)
- Riesgo extremo (1 municipio)

Total: 13 municipios

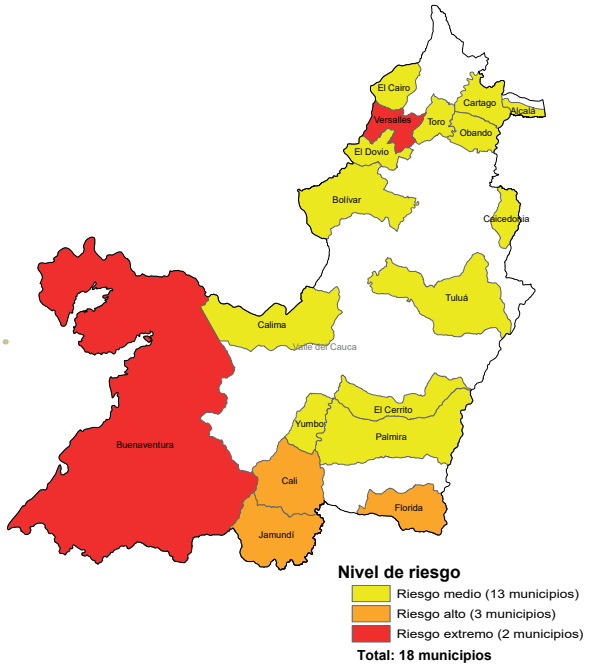
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude electoral



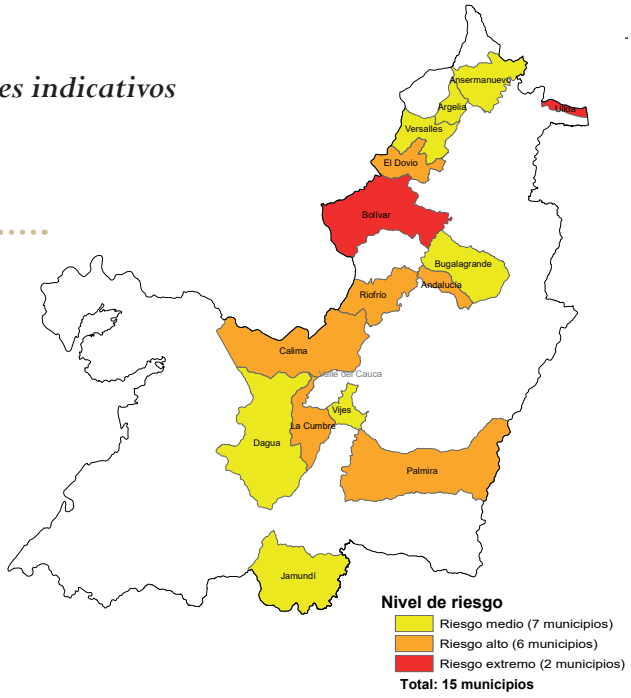
Nivel de riesgo
- Riesgo medio (17 municipios)
- Riesgo alto (7 municipios)
- Riesgo extremo (1 municipio)

Total: 25 municipios

Mapa consolidado de factores de violencia



Mapa consolidado de factores indicativos de transhumacia electoral



Polarización política en tiempos del Posacuerdo: factores de riesgo en las elecciones locales de 2019 en el departamento del Cauca

Autores:
EDUARDO ANDRÉS CHILITO
FERNANDO CALVACHE
Universidad del Cauca

Introducción

El presente capítulo aborda los factores de riesgo de las elecciones locales del año 2019 en el departamento del Cauca. Para ello, se sugieren dos líneas de análisis: en primer lugar, los factores de riesgo relacionados con la reconfiguración de los actores armados ilegales en el marco de la desmovilización de las FARC-EP y en regiones de incidencia de economías ilegales; en segundo lugar, los factores de riesgo relacionados con la violencia sociopolítica, de manera particular las amenazas a los líderes locales y regionales, así como las garantías de aquellos excombatientes que se sometieron al proceso de dejación de armas a partir de los acuerdos de La Habana.

El departamento del Cauca comprende siete subregiones en las que se distribuyen los 42 municipios: Pacífico (3); Sur (7); Macizo (7); Norte (13); Oriente (3); Centro (8) y Piedemonte Amazónico (1). No obstante, por su condición geoestratégica, ciertas subregiones responden a patrones de funcionamiento de economías ilegales, asiento de actores armados ilegales y condiciones de vulnerabilidad para el ejercicio libre de la política. En este escenario, son dos los corredores estratégicos más álgidos: la subregión Norte (Caloto, Toribío, Corinto y Miranda) y la Cordillera Occidental (Argelia, Balboa, Suárez, Buenos Aires, Morales y El Tambo). En dichas zonas los factores de riesgo electoral aumentan pues diversos actores se disputan el control militar, político y social.

Para dar cuenta de los elementos mencionados, en este capítulo se analiza la reconfiguración territorial en el marco del control de las rentas ilegales en los territorios anteriormente ocupados por las FARC-EP. Así, se esboza un panorama general por subregiones, advirtiendo qué ha sucedido después de la desmovilización de la antigua guerrilla. En un segundo momento, se observan las estrategias del Estado colombiano para la protección de los líderes locales en sus territorios y se realiza un seguimiento de la situación social y política de los municipios epicen-

tro del Posacuerdo, principalmente donde tienen lugar los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). El seguimiento a la situación de los líderes locales en el Cauca, uno de los departamentos más afectados por los hechos de violencia sociopolítica, merece una atención especial. Por último, se proponen algunas consideraciones finales que apuntan a advertir los factores de riesgo electoral del año 2019, a partir de documentos, testimonios de actores locales y registros sobre violencia política y presencia de actores armados ilegales de la MOE.

1. Rentas ilegales y el reacomodo de los grupos armados ilegales en el Posacuerdo

1.1 Reconfiguración territorial y disputa por el control de las rentas ilegales en los antiguos territorios de las FARC

Como ha sucedido en el pasado, en el departamento del Cauca el indicativo de violencia constituye el factor más sobresaliente que antecede a un evento electoral de tipo regional y local. El actual contexto reúne una serie de especificidades que lo diferencian de los anteriores. No obstante, los motivos e intereses siguen siendo los mismos de las últimas dos décadas: mantenimiento y control de economías ilícitas, lucha por la tenencia de la tierra, expansión y promoción de megaproyectos por parte de multinacionales y procesos de sustitución de cultivos ilícitos. Entretanto, los actores armados ilegales se caracterizan por su emergencia o reacomodo, lo que supone nuevas lógicas en su accionar y nuevas disputas territoriales. Este hecho se encuentra profundamente relacionado con la ausencia de las FARC-EP como fuerza político militar, producto de la firma de los acuerdos de paz en La Habana y la respectiva dejación de armas, cuestión que conlleva a la recomposición de poderes y negocios –principalmente ilícitos– en zonas del departamento en donde tenían control territorial y social (INDEPAZ, 2018).

Con este atenuante, las condiciones de guerra para la región cambian, pues ya no se ven representadas de acuerdo a la confrontación tradicional entre guerrillas y Fuerza Pública. En ese sentido, los grupos residuales o emergentes, al igual que los neoparamilitares, no se organizan con un fin contrainsurgente, aunque puede haber enfrentamientos esporádicos, principalmente con antiguas guerrillas como el ELN o el EPL. Por otro lado, estos grupos son conformados con propósitos específicos, generalmente para cobrar rentas de negocios ilícitos o de seguridad privada, y es común que algunos de sus integrantes sean disidentes de las FARC-EP, ex milicianos que no fueron incluidos en el proceso de reincorporación y nuevos reclutas (INDEPAZ, 2019). Los ataques de estos actores armados son esporádicos, habitualmente se desarrollan cuando hay negocios en peligro o para manifestar dominio sobre algún territorio o ruta del narcotráfico. Dichos grupos emergentes no son una amenaza para el Estado y, aunque no tienen una potencia y capacidad armada como la que tenían las FARC-EP, se caracterizan por estar dispersos y ser 'altamente explosivos' en razón de su conducta criminal.

Otras particularidades que presenta este nuevo escenario múltiple y confuso se reflejan en la expansión del ELN, producto de alianzas hechas con disidencias de las FARC, hacía territorios en los que tradicionalmente no había tenido injerencia. Es el caso de la subregión Norte del departamento. En la subregión Pacífica se presenta una situación similar: se habla de coordinación entre el ELN y la disidencia del Frente 60 de las FARC-EP (La Silla Vacía, 2018).

De acuerdo al registro del Mapa de Riesgo Electoral de la MOE, en el departamento del Cauca han ocurrido, desde julio de 2018 a junio de 2019, 68 acciones promovidas por GAI, distribuidas entre acciones bélicas propiamente dichas (46) y amedrentamientos (22). Este fenómeno lleva a replantear la idea de que la situación de guerra ha venido en descenso para esta región del país. Las acciones bélicas (combates y hostigamientos) han tenido lugar en 23 (55%) de los 42 municipios del departamento. Sobresalen, por el número de acciones de guerra, los municipios de Suárez (7), Santander de Quilichao (5), Corinto (5), Morales (4) y Argelia (4). En cuanto a los grupos armados ilegales (GAI) envueltos en dichas acciones, se encuentran las Disidencias de las FARC con 31, el ELN con 8, el EPL con 6 y los grupos armados organizados (GAO) con 1.

Las acciones pronunciadas en los municipios en mención son el reflejo de la actual reconfiguración territorial de la guerra para esta región del país. En el caso de los municipios de Suárez, Santander de Quilichao y Morales, se asocia con la disputa por el control de la minería ilegal y las rutas del narcotráfico, promovida entre disidencias de las FARC, ELN y EPL. Para el caso de Corinto y municipios aledaños (Caloto y Toribío), la confrontación ocurre entre disidencias de las FARC ("Nuevo Frente Sexto") y el EPL, o Los Pelusos (como las autoridades los han renombrado desde 2016), por el control del negocio ilegal de la producción de marihuana y coca. De otro lado, en Argelia y el municipio vecino de El Tambo, las acciones son motivadas por disidencias de las FARC, ELN y carteles extranjeros de la droga, supeditadas al control de la producción y tráfico de cocaína (La Silla Vacía, 2018).

Por otro lado, los amedrentamientos (intimidaciones y panfletos) ocurren en menor medida (22). Sin embargo, estos son perpetrados, en su mayoría, por dos actores en especial: los GAO (a nombre de denominativos como AUC, Águilas Negras, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, y Clan del Golfo[1]) y las Disidencias de las FARC. En lo que concierne a este tipo de acciones promovidas por los GAO, nuevamente, los municipios del norte del departamento son los más afectados. Sobresalen Miranda, Santander de Quilichao, Corinto, Caloto y Buenos Aires.

1.2 El enfoque de seguridad estatal (protección a líderes/oposición)

En el ámbito departamental se han desarrollado una serie de estrategias para la protec-

[1] Es importante aclarar que las dos primeras denominaciones corresponden a grupos paramilitares o neoparamilitares que ya no existen, lo que exige que las autoridades esclarezcan quién está llevando a cabo amedrentamientos a nombre de estas organizaciones que, aunque inexistentes hoy en día, traen a la memoria épocas de terror en muchas partes del país.

ción de líderes sociales y excombatientes de las FARC. Así, el Plan de Acción Oportuna del Gobierno (PAO) contempla como población objeto de protección a distintos actores como líderes comunales, comunitarios, de Restitución de Tierras, campesinos, sociales, sindicales, ambientales, de mujeres, étnicos, de víctimas, juveniles y de la infancia, culturales, entre otros, relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. Merecen particular atención factores de riesgo como el reacomodo de actores armados ilegales en el marco de la desmovilización de las FARC, la presencia de economías ilícitas, la lucha por la tenencia de la tierra, los procesos de sustitución de cultivos y las pugnas por el poder político.

El departamento del Cauca figura, de manera consecutiva, en los primeros lugares de homicidios a líderes sociales entre los años 2016 y 2019, con una afectación muy importante en los municipios del Norte, Centro y Pacífico caucano, donde el principal blanco de los ataques son los sectores rurales (Ministerio del Interior, 2019). Para 2019, de acuerdo a las cifras de la Unidad Nacional de Protección en Colombia, más de 7.400 personas poseen esquema de seguridad, entre ellas 4500 líderes sociales y 600 sujetos de acciones de protección colectiva (El Espectador, 2019). En el caso del Cauca, el atentado más reciente a persona protegida ocurrió en mayo de 2019 contra la activista Francia Márquez. Este hecho llevó al Gobierno Nacional a proponer la reestructuración de la UNP y a plantear la necesidad de unificar las fuentes de información. Sobre el atentado, el CTI de la Fiscalía aprehendió a un menor de 17 años como posible autor material.

De acuerdo a las cifras de la MOE, entre julio del año 2018 y junio de 2019 en el Cauca se presentaron 50 hechos de violencia política. Mención especial merece la concentración de estos hechos en la subregión Norte del Cauca, que comprende trece municipios: Buenos Aires, Caloto, Puerto Tejada, Villa Rica, Suárez, Santander de Quilichao, Toribío, Corinto, Padilla, Miranda, Guachené, Caldono y Jambaló (Gobernación del Cauca, 2016). Cerca del 30% de la población total del departamento habita en estos municipios: 407.672 habitantes, de los cuales 114.712 son indígenas y 169.603 son afrocolombianos (DANE, 2016). Esta región presenta bajos indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y es una de las más afectadas por diferentes conflictos: armado, social, étnico y por la tenencia de la tierra.

Respecto a la situación de la violencia política en la subregión Norte del Cauca, el municipio más afectado ha sido Santander de Quilichao, seguido de Caloto, Suárez y Buenos Aires. En enero de 2018 la Defensoría del Pueblo denunció el riesgo inminente para la población civil ante la presencia de grupos armados ilegales en Suárez: las autodenominadas disidencias de las FARC, el EPL y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). En este contexto recibieron amenazas los concejales de los municipios y activistas sociales que apoyan el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); así, acogerse al programa o promoverlo representa ser declarado objetivo militar (Defensoría del Pueblo, 2018). Desde el año 2017 el EPL desarrolla actividades en varios corregimientos de estos municipios, controlando la cadena de producción de los cultivos de destinación ilícita.

Entre 2005 y 2018 los municipios más afectados por el fenómeno del desplazamiento fueron en su orden Suárez, Miranda, Caloto, Caldono, Buenos Aires y Toribío. El caso más preocupante es el municipio de Suárez, donde las economías ilegales, en particular la minería, han desatado una ola de violencia que alcanza los mayores niveles vistos en años recientes.

Caloto y Corinto son municipios del norte del departamento en riesgo después de la firma de los acuerdos de La Habana. Al respecto, la Defensoría del Pueblo alertó, a finales de 2018, sobre el repliegue, ofensiva y expansión de grupos armados alrededor de los corredores de Miranda, Corinto, Caloto, Suárez, Buenos Aires y López de Micay. Este panorama se torna más complejo ante los enfrentamientos entre disidencias de FARC y el EPL, así como la presencia de actividades de exterminio de líderes sociales y políticos que se esconden detrás de apelativos que aparecen en panfletos como las "Águilas Negras", "AUC" y AGC. En este escenario los excombatientes FARC no escapan de las amenazas, pues a las disidencias se le suma la fuerte presión del EPL: en el año 2018 este grupo asesinó a un excombatiente del ETCR de Caldono. En ese mismo año también fue asesinado otro exmiembro de las FARC del ETCR de Monterredondo, Miranda.

Por otra parte, como medidas de protección, las comunidades han optado por hacer uso de mecanismos como la guardia indígena, cimarrona y campesina, quienes se encargan de salvaguardar la seguridad de los habitantes mediante la oposición a la presencia de grupos armados ilegales. La subregión Norte se ha destacado por su amplio nivel organizativo, con presencia de organizaciones sociales de diversa índole, desde étnicas hasta comunitarias. Para el año 2018, de acuerdo al Plan Departamental de Desarrollo (PDD) del Cauca se identificaron 681 organizaciones sociales, la mayoría de ellas ubicadas en Santander de Quilichao, Puerto Tejada, Caloto y Caldono, respectivamente. De igual forma, resalta la organización comunal con cerca de 838 organizaciones de esta índole (Gobernación del Cauca, 2018).

Uno de los indicadores críticos en el departamento es el de homicidios que, a pesar de la reducción, sigue presentando cifras altas en municipios como Corinto, Suárez, Caloto y Miranda. Aunque se ha presentado una disminución en los últimos años como producto de los acuerdos de La Habana, es claro que por ser municipios propiamente rurales y con una población menor que los grandes centros poblados, salvo Santander de Quilichao, las cifras son elevadas comparadas con las ciudades capitales. A pesar de la reducción de la tasa de homicidios, en algunos municipios como Santander de Quilichao, Corinto, Padilla y Miranda se siguen manteniendo tendencias de crecimiento de los homicidios en persona protegida.

En la subregión Sur, Macizo y Piedemonte Amazónico, se ubican algunos de los municipios que se han visto afectados por el reagrupamiento de actores armados ilegales como consecuencia de la desmovilización de las FARC. En esta región, de acuerdo al monitoreo de violencia política y social de la MOE, entre 2018 y 2019 se presentaron 5 asesinatos, 4 amenazas y 1 secuestro. Aquí se ubican municipios geoestratégicos que

conectan al departamento con el Pacífico, Centro y Norte del Cauca, representando un corredor del narcotráfico, armas y grupos armados ilegales. Argelia es uno de estos municipios donde hacen presencia el ELN, bandas criminales y disidencias de las FARC. En el lugar también se encuentra un punto de reagrupamiento con algo más de 30 excombatientes, los cuales siguen vinculados al proceso de paz, pero se encuentran asentados ahí por razones familiares y económicas. Hoy en día, disidentes de las FARC y el ELN se disputan el control territorial de antiguos territorios de las FARC-EP en este municipio, el cual depende en casi un 95% de la producción de coca.

1.3 Participación política, construcción de paz en los municipios del Posacuerdo y los ETCR

El departamento del Cauca posee cuatro Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), ubicados en los municipios de Buenos Aires (La Elvira, El Ceral), Caldono (Los Monos, Santa Rosa), Miranda (Monterredondo) y El Bordo Patía (El Estrecho). Desde la implementación de los acuerdos y la conformación de los ETCR, la población de excombatientes asentada en estos territorios ha recibido amenazas constantes de los exmiembros disidentes de las FARC y de nuevos grupos armados organizados que luchan por el control territorial. En el mismo sentido, existen en el Cauca diversos puntos de concentración de excombatientes entre los que se destacan Argelia y Popayán.

En lo que respecta a las condiciones de seguridad en los ETCR, desde abril de 2018 el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo reportó riesgo en diversos sectores del municipio de Miranda, afectando a 9.371 habitantes, en su mayoría de comunidades indígenas y afrodescendientes.

Desde la conformación de la Cooperativa nacional Economías Sociales del Común de ex combatientes de FARC (Ecomún), estos se han unido en torno a diversos procesos productivos en procura de lograr una exitosa reincorporación a la vida civil. No obstante, estos reclaman mayor apoyo por parte del Estado en la concreción y aprobación de los proyectos productivos. En el mismo sentido, la tenencia de la tierra sigue siendo una situación problemática pues ante la distribución inequitativa de la misma, activistas y líderes reciben amenazas constantes, al igual que los promotores del proceso de paz y en ese marco también quienes respaldan el programa de sustitución de cultivos con destinación ilícita. Otro de los aspectos a considerar en el proceso de construcción de paz en las zonas priorizadas es el lento avance de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), pues la reforma rural en el Cauca no ha tenido los resultados esperados, sobre todo en los procesos de restitución de tierras.

En cuanto a la participación política del partido FARC, el frágil caudal electoral mostrado en elecciones pasadas, sumado a la débil coordinación política en los territorios donde se asienta, llevan a pensar en los importantes retos que tendrá para consolidarse en aquellos municipios donde la presencia de este grupo era considerada como hegemónica. Un ejemplo claro es el municipio de Caldono, donde se encuentra el ETCR de Los Monos; ahí la mayor

dificultad obedece a que este grupo se encuentra en territorio indígena con nulas posibilidades de adquirir tierras, lo que ha generado un desconcierto ante el plazo perentorio para la cesación del ETCR. Además, los excombatientes FARC han privilegiado avanzar en los procesos productivos, que no solo generan rentas, sino que permiten resolver asuntos fundamentales y prioritarios como la reinserción económica de los excombatientes, logrando captar recursos en mayor proporción provenientes de cooperación internacional, ante el lento proceso de la aprobación de los proyectos presentados por Ecomún.

Los miembros del partido político FARC ven obstaculizada su participación en el proceso electoral por las constantes amenazas y asesinatos a los gestores de paz de los ETCR y los puntos de reagrupamiento. En el caso de Caldono, aunque buena parte de los excombatientes son indígenas reincorporados que viven con sus familias y que realizan trabajos comunitarios, capitalizar dichas redes en votos es una tarea compleja, pues el movimiento indígena se ha mantenido no solo neutral sino también al margen de alianzas políticas con este partido.

Del total de ETCR en Cauca, los de Caldono, Miranda y Buenos Aires han logrado un mayor desarrollo tanto en procesos productivos como de reincorporación a la vida civil. En este caso, proyectos como el Café la Esperanza, cultivos de aguacate has, tomate de árbol, hortalizas, huerta casera y otras especies menores, tienen una relación directa con la reincorporación de los excombatientes. Así, los avances en el Cauca a este respecto obedecen al trabajo mancomunado entre el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), la Unidad Técnica de Reincorporación y cooperantes internacionales. Al respecto la ONU también ha hecho presencia con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación, a través del desarrollo de los llamados proyectos de impacto rápido, los cuales buscan financiar aquellas iniciativas de los excombatientes que ya están en marcha o que son potencialmente exitosas (ONU, 2019).

Por su parte, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) busca implementar en 10 años diversos proyectos con recursos del sector privado y cooperación internacional que generen la autosostenibilidad del Acuerdo y que solucionen, en parte, la deuda social de la reforma rural. Se espera que los PDET sean incluidos en los Programas de Gobierno, Planes de Vida y en los Planes de Desarrollo Municipal.

En este punto, es posible aseverar que el proceso de consolidación del partido FARC como fuerza política parece no ser una prioridad al interior del movimiento, pues diversos aspectos del entorno dificultan su asentamiento en las zonas de influencias. Principalmente, la poca capacidad de las FARC para generar adeptos en los municipios donde hicieron presencia y la falta de garantías y de seguridad para su participación en política.

2. Conflictos por la agenda de desarrollo en el Posacuerdo

2.1 Violencias contra líderes políticos, sociales y comunales

En este apartado se caracteriza el tipo de víctimas, agresiones y actores relacionados en los hechos de violencia política ocurridos en el departamento del Cauca. De esta manera, el énfasis recae sobre los fenómenos que han tenido lugar antes del inicio del actual proceso electoral (julio de 2018), el cual arrancó formalmente el 27 de octubre del año 2018. Para este propósito, acudimos a los registros de la MOE, a 27 de julio de 2019, teniendo en cuenta los aspectos metodológicos en los que se soporta su monitoreo[2].

Las categorías de agresiones se clasifican como amenazas, secuestros, desapariciones, desplazamiento forzado, atentados y asesinatos. De otro lado, la categorización de las víctimas responde a su condición de líderes políticos, sociales o comunales (MOE, 2019). Por violencia política se entiende:

> *Aquellas agresiones perpetradas contra líderes políticos, sociales y/o comunales, que tienen como objetivo imponer o silenciar intereses, posturas políticas o reivindicaciones y afectar a la población o comunidad representada por el líder a través del uso de la amenaza, el secuestro, la desaparición forzada, el atentado o el homicidio. En tanto que un ataque a actores que ejercen un rol de representación, la violencia política supone un ataque a la democracia y, en el contexto actual, a la consolidación de la paz en Colombia. (MOE, 2019)*

Según la MOE, la ampliación del criterio de violencia política va más allá de las agresiones promovidas en contra de actores políticos formales, más aún en un contexto de tipo regional y local en donde la representación política depende de liderazgos y formas de organización social y comunal (MOE, 2019). Este es el escenario que se ha desarrollado con mayor rigor desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016 entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, cuestión que para el caso del departamento del Cauca no es novedosa; pues por su tradición organizativa –principalmente indígena y campesina– han sido comunes los hechos de violencia con el propósito de desestabilizar la protesta social y sus respectivos repertorios.

No obstante, la reconfiguración de la guerra en los territorios históricos de la antigua guerrilla de las FARC-EP ha hecho más perceptibles las agresiones en contra de este tipo de liderazgos. En este contexto, han aparecido nuevos actores armados ilegales, con nuevas lógicas de violencia, que buscan hacerse con el control político, económico y social de los territorios en los que tenía asiento la antigua organización guerrillera. Las cifras indican que aunque la confrontación armada entre organizaciones ilegales y Fuerza Pública disminuye, se recrudece entre las primeras. En este contexto, la violencia se materializa en amenazas y asesinatos contra los líderes sociales y comunales.

En total, son 67 los hechos de violencia política que se han registrado en el departamento del Cauca desde julio de 2018, discriminados de la siguiente forma: 15 dirigidos a actores políticos (22%), y 52 a actores sociales y comunales (77%). Con respecto al

[2] La información es recolectada por la MOE a través del seguimiento detallado – principalmente – de noticias en medios de comunicación y reportes de organizaciones sociales y políticas internacionales, nacionales, regionales y locales.

orden nacional, el departamento del Cauca presenta los mayores índices negativos, superando a otros departamentos en término de atentados (12) y asesinatos (22). Es decir, la mitad (50,7%) de los hechos de violencia política lo constituyen agresiones extremas que implican la aniquilación física de la víctima ("violencia letal"). De otro lado, departamentos como Arauca y La Guajira también tienen un comportamiento pronunciado en materia de violencia política, sin embargo, en ambos sobresalen solamente las amenazas[3] (MOE, 2019).

Las agresiones dirigidas a actores políticos (15) han tenido lugar en 11 municipios del departamento: Santander de Quilichao, Buenos Aires, Caloto, Suárez, Popayán, Piamonte, Florencia, Inzá, Sucre, Timbío y Corinto. Entre los hechos más sobresalientes se destaca el asesinato, en el mes de julio de 2018, de un concejal de la Alianza Verde en el municipio de Buenos Aires. También, es importante considerar en el mes de mayo de 2019 un atentado y una amenaza, respectivamente, a dos precandidatos a la alcaldía de Suárez, mientras que, en julio nuevamente el precandidato que sufrió un atentado fue víctima de una amenaza en Suárez. Por otra parte, se destacan los atentados a un precandidato a la Asamblea en el municipio de Caloto (junio de 2019), a un concejal de la ASI en el municipio de Inzá y a un miembro del consejo local del partido FARC en Popayán, estos último ocurridos en noviembre de 2018. Finalmente, en Cauca fueron amenazados los personeros de Timbío, Florencia y Sucre, todos ocurridos en el mes de enero del presente año.

Sin lugar a dudas, las cifras más alarmantes se encuentran consignadas en las agresiones perpetradas en contra de los líderes sociales y comunales, la mayoría de ellas ocurridas en la subregión Norte del departamento4. Este componente registra 52 agresiones en 14 municipios; de estas 20 son asesinatos, 8 atentados, 21 amenazas y 2 secuestros. En materia de violencia letal un poco más de la mitad de los asesinatos han tenido lugar en la subregión (13), siendo los casos de los municipios de Caloto, Corinto y Suárez los más sobresalientes en términos numéricos. Es de anotar que de los cuatro asesinatos ocurridos en Caloto dos de ellos estuvieron dirigidos a líderes sociales y comuneros indígenas, se destaca el nombre de Edwin Dagua, gobernador indígena del Resguardo de Huellas. De igual forma, también es de mencionar el asesinato del excombatiente de las FARC Anderson Pérez, quien hacía parte de varios procesos sociales y estaba siguiendo la ruta de reincorporación a la vida civil.

Igualmente, los atentados, aunque no son numerosos, se destacan como una agresión extrema que pone de manifiesto la aniquilación física de la víctima. Dichas acciones se concentran en cuatro municipios del norte del departamento: Santander de Quilichao, Buenos Aires, Corinto y Toribío. Aquí, es importante recordar el atentado que sufrieron, el día 4 de mayo en Santander de Quilichao, cinco líderes sociales pertene-

[3] Después de Cauca, los departamentos que reportan en mayor número asesinatos ajustados al criterio de violencia política, son los de Nariño, Norte de Santander y Antioquia, respectivamente (MOE, 2019).
[4] En concreto, los municipios de la subregión norte comprometidos con esta situación son: Santander de Quilichao, Caloto, Buenos Aires, Suárez, Corinto, Miranda y Toribío. El resto, se ubican en la zona centro y sur del departamento, estos son: Popayán, Argelia, Balboa, Cajibío, Almaguer y Bolívar.

cientes a la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) y el Proceso de Comunidades Negras (PCN), entre ellos las lideresas Francia Márquez y Clemencia Carabalí. En este hecho, dos escoltas de la UNP fueron heridos.

Por otra parte, los secuestros tuvieron lugar en los municipios de Buenos Aires y Argelia, dirigidos a un representante del Consejo Comunitario y a un líder campesino promotor de programas de sustitución de cultivos ilícitos, respectivamente. Por último, las amenazas se concentran en los municipios de la subregión Norte y Centro, la mayoría dirigidas a líderes indígenas[5] y afrocolombianos.

2.2 Polarización política en el escenario regional: los municipios del Posacuerdo

En cuanto a las medidas institucionales para hacer frente al Posacuerdo, el Gobierno Nacional ha establecido que serán 23 los municipios priorizados en el Cauca en términos de inversión económica y social como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). Algunos de estos municipios también corresponden con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que en el Cauca agrupan la zona del Alto Patía, Norte del Cauca y los tres municipios del Pacífico. El criterio de selección de dichas zonas priorizadas se basa en su grado de afectación por el conflicto armado, así como por su condición geoestratégica para las garantías de no repetición.

En perspectiva, estos municipios priorizados son los lugares donde la disputa territorial, por parte de los actores armados ilegales, es más álgida dada la condición de corredor estratégico que, como se señaló previamente, tienen la subregión Norte y todo el filo de la Cordillera Occidental en el departamento.

De acuerdo a la Fundación Paz y Reconciliación en Colombia cerca de 281 municipios se encuentran en condición de vulnerabilidad en el posconflicto teniendo en cuenta factores sociales, geográficos, institucionales y de violencia. En este sentido, en el caso del Cauca la zona del Pacífico donde se encuentran tres municipios de este departamento se encuentra en riesgo extremo, en tanto que los corredores estratégicos de norte y centro se encuentran en riesgo alto. Los dos municipios más vulnerables de este departamento son El Tambo y Timbiquí (Verdad Abierta, 2015).

En términos de dominio electoral, es posible afirmar que la extinta guerrilla de las FARC logró incidir y boicotear los procesos electorales en municipios no solo vulnerables, sino además con una precaria organización social, que no permitía una mayor resistencia ante la hegemonía del actor armado. En este sentido, las acciones de la exguerrilla de las FARC, si bien localizadas a lo largo del territorio caucano, lograron concentrarse, de manera principal, en las subregiones Norte, Oriente y Pacífico. Cabe resaltar que en estas zonas hubo diversos comportamientos en torno al pro-

[5] Estas tuvieron lugar en el desarrollo de la Minga Social Indígena y Campesina que ocurrió entre los meses de abril y mayo.

ceso electoral. Algunas de ellas se caracterizaron por una fuerte resistencia al boicot electoral que buscaba imponer el actor armado, en tanto que otras mostraron poca disposición hacia la participación política.

En lo que corresponde a los municipios del posconflicto, las regiones con predominio de la extinta guerrilla de las FARC y las tendencias de participación electoral, pueden señalarse tres elementos fundamentales. En primer lugar, que en los últimos años las FARC como agrupación armada moderaron su intención de boicotear los procesos electorales. En segundo lugar, que en el Cauca la guerrilla de las FARC logró incidir menos en el proceso electoral cuando la resistencia de las organizaciones sociales fue mayor. Por último, que tras el proceso de reincorporación de las FARC no es clara la remanencia de vínculos que existieron antes con organizaciones de base. De tal suerte, la participación electoral de las FARC en las próximas elecciones no está del todo definida.

3. Factores de riesgo, conclusiones y recomendaciones

Teniendo en cuenta el análisis previo sobre la situación de contexto del departamento del Cauca ad portas del proceso electoral del año 2019, merece la pena hacer hincapié en los siguientes elementos. El factor de riesgo más urgente tiene que ver con la persecución a las bases sociales que son las que sustentan, en buena parte, el proceso electoral. Se resalta la situación de vulnerabilidad de los líderes sociales, políticos, comunales e incluso los gestores de paz de los reincorporados de FARC con asiento principal en algunos puntos de reagrupamiento y en los ETCR. Por el perfil de los líderes amenazados, e incluso asesinados, es posible establecer que lo que se busca es minar la base de los procesos sociales que reivindican la consecución de una mejor calidad de vida para las comunidades. De manera principal, dichos líderes se oponen a procesos de extracción y explotación de recursos naturales no renovables y defienden la prestación de servicios públicos básicos.

El departamento del Cauca representa un importante laboratorio de paz donde se están gestando diferentes iniciativas civiles, locales y comunales para el cumplimiento de los acuerdos de La Habana. Así, los próximos comicios representan la elección de quienes pueden ser los representantes políticos que plantearán lineamientos para los años venideros del proceso de implementación del Acuerdo de Paz. Por lo tanto, resulta fundamental que dicho proceso se realice con las garantías necesarias para una competición en equidad. En este sentido, la persecución política se presenta en el marco de la polarización entre los defensores de los acuerdos y de los diferentes lineamientos ahí establecidos, por ejemplo la sustitución de cultivos con destinación ilícita, y aquellos que se han opuesto abiertamente a lo pactado en La Habana[6].

Los próximos mandatarios tendrán bajo su responsabilidad la ejecución de buena parte de las asignaciones presupuestales para la puesta en marcha de los PDET y de las

[6] La oposición al Acuerdo de Paz tiene distintos matices, desde los que piensan en su eliminación total, hasta los que piensan en su modificación en cuando a aspectos nodales.

diferentes iniciativas internacionales y nacionales para el mejoramiento de las condiciones de la población en el marco del posconflicto. En este sentido, lo que está en disputa en las próximas elecciones no solo es un modelo de país sino también la seguridad jurídica de aquellos que se sometieron al proceso de justicia transicional. Al margen del debate nacional sobre el camino que debe seguir la implementación del Acuerdo, las bases sociales quedan expuestas a los vejámenes de los actores armados que se disputan el control de los territorios y de las rentas del Posacuerdo.

Lista de referencias

El Espectador. (29 de enero de 2019). La UNP no revisa la particularidad de los esquemas: líder sindical. Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/judicial/la-unp-no-revisa-la-particularidad-de-los-esquemas-lider-sindical-articulo-836652

Gobernación del Cauca. (2019). Plan Departamental de Desarrollo Cauca Territorio de Paz 2016 – 2019. Recuperado de http://www.cauca.gov.co/informes/plan-de-desarrollo-cauca-territorio-de-paz-2016-2019

INDEPAZ. (2019). Informe Especial Cauca-Nariño. Crisis de Seguridad en el Posacuerdo. Recuperado de http://www.indepaz.org.co/informe-especial-cauca-narino-crisis-de-seguridad-en-el-posacuerdo/

Ministerio del Interior. Plan de acción oportuna de prevención y protección PAO. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/plan-de-accion-oportuna-de-prevencion-y-proteccion-pao

Misión de Observación Electoral. (2019). Informe sobre violencia política desde el inicio del calendario electoral (27 de octubre de 2018 a 27 de junio de 2019). Recuperado de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/07/20190627_Informe_ViolPol.pdf

Soto, Laura. (19 de noviembre de 2018). Viaje a las entrañas de la coca en Cauca. La Silla Vacía. Recuperado de https://lasillavacia.com/silla-pacifico/viaje-las-entranas-coca-cauca-68894

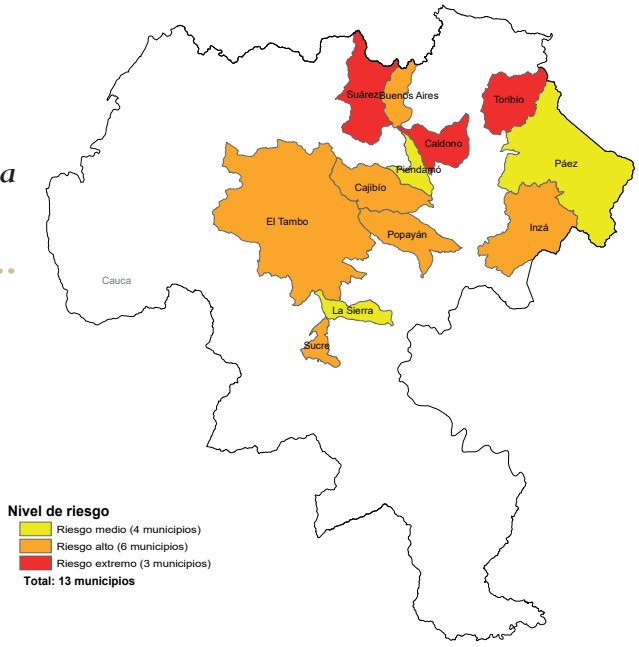
Soto, Laura. (18 de febrero de 2018). Hasta aquí llegó la paz de los indígenas del Cauca. La Silla Vacía. Recuperado de https://lasillavacia.com/silla-pacifico/hasta-aqui-llego-la-paz-de-los-indigenas-en-el-cauca-64748

Verdad Abierta. (1 de marzo de 2018). Por lo menos 281 municipios serán vulnerables en el posconflicto. Recuperado de https://verdadabierta.com/por-lo-menos-281-municipios-seran-vulnerables-en-el-posconflicto/

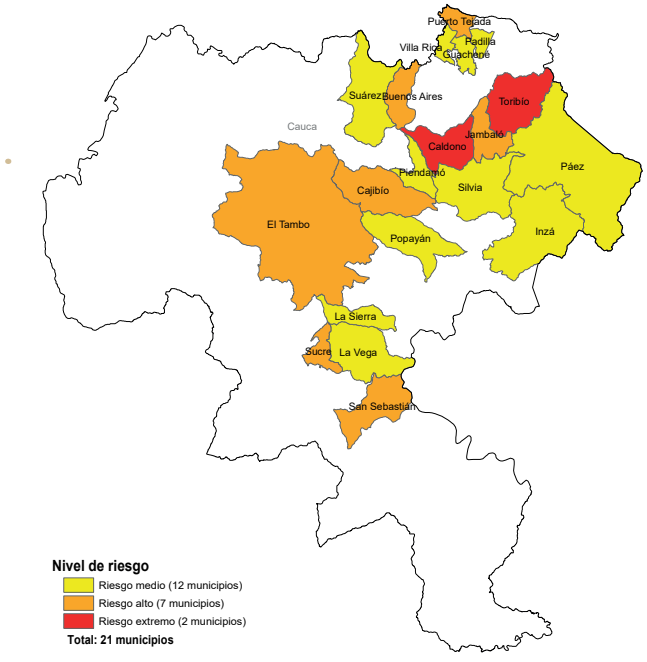
Universidad del Cauca
Vigilada Mineducación

Mapa #53.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2019 para el Cauca

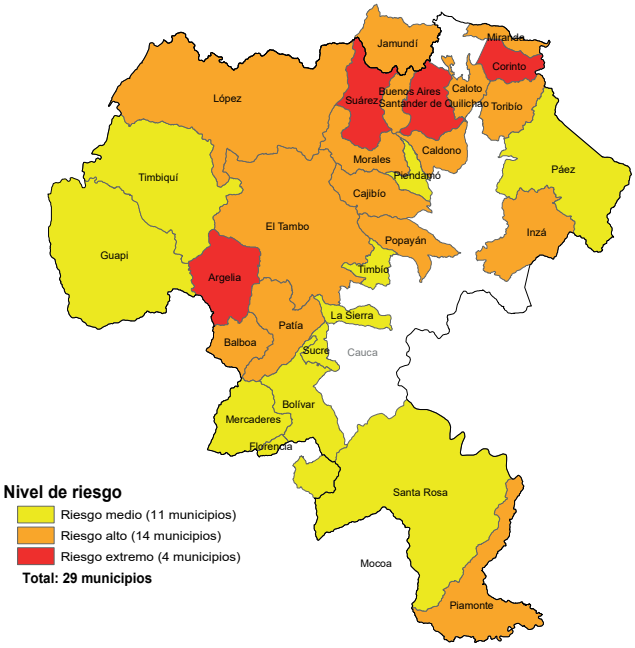
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia



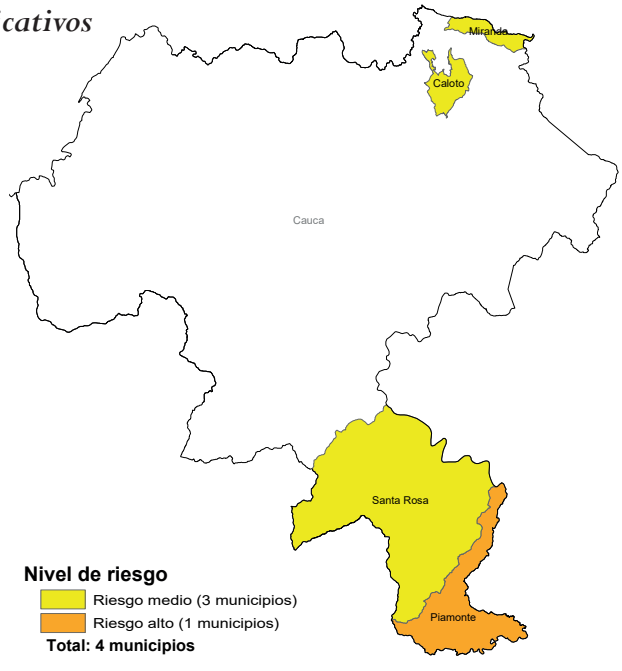
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude electoral



Mapa consolidado de factores de violencia



Mapa consolidado de factores indicativos de transhumacia electoral



Mapas y Factores de Riesgo Electoral
Elecciones de Autoridades Locales Colombia 2019,
se terminó de imprimir en octubre de 2019,
en los talleres de Arte Litográfico Ltda.
Bogotá D.C. 2019.

ISBN: 978-958-52252-2-0

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.

Universidad del Rosario

Demos-UR
Grupo de Estudios de la Democracia
Universidad del Rosario

UNIVERSIDAD DEL NORTE
Instituto de Desarrollo Político e Institucional

CENTRO DE PENSAMIENTO UNCaribe
Investigación y pedagogía para la construcción de paz

Pontificia Universidad JAVERIANA
Bogotá

Universidad Tecnológica de Bolívar
CARTAGENA DE INDIAS

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad del Tolima
Una nueva historia

Universidad Externado de Colombia

LINAE
Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial

Pontificia Universidad JAVERIANA
Cali
VIGILADA MINEDUCACIÓN. Res. 12220 de 2016

CERSUR
Centro de Estudios Regionales del Sur

FLIP
FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA

Universidad del Cauca
Vigilada Mineducación

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA COLOMBIA

CODHES
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

VIVA la Ciudadanía

Netherlands Institute for Multiparty Democracy

Pastoral Social
Cáritas Colombiana
Por una Colombia justa y fraterna

moe
Misión de Observación Electoral

Con el apoyo de:

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA – FESCOL –
DIÁLOGO · INCIDENCIA · 40 AÑOS · DEMOCRACIA

Suecia
Sverige

NED
National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world