

UN PAÍS SIN LÍDERES

NO

ES

UN

PAÍS

INFORME DE VIOLENCIA CONTRA LÍDERES POLÍTICOS, SOCIALES Y COMUNALES.

CON EL APOYO DE:



Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional
Misión de Observación
Electoral-MOE.

**Pamela San Martín Ríos y
Valles**
Ex Consejera del Instituto
Nacional Electoral -INE- de
México
Coordinadora del informe

**Germán Andrés Robayo
Cabrera**
Subcoordinador Observatorio
Político Electoral de la
Democracia
Misión de Observación
Electoral-MOE
Investigador principal

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

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

brújula
comunicaciones
Dirección editorial

Jorge Muñoz Cepeda
Coordinador editorial

Sara Fajardo
Asistente editorial

Jorge Baquen
Concepto gráfico

Rafaela Forero
Diseño y diagramación

Con el apoyo de



La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Misión de Observación Electoral y/o del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

PRESENTACIÓN



En los primeros seis meses del 2020, la emergencia sanitaria por la que hoy atraviesa no solo Colombia, sino el mundo entero, ha transformado, en distintas formas y medidas, la participación política. El contexto ha obligado a todos los actores de la sociedad, en particular a aquellos que pretenden incidir en la vida pública y en la toma de decisiones políticas, a modificar sus acciones y estrategias frente a una nueva realidad que cambia día a día, pero cuyos efectos finales aún desconocemos. Se han tenido que buscar nuevos mecanismos para garantizar el funcionamiento de los frenos y contrapesos desde el aislamiento. Ha sido necesario ir al encuentro de nuevas formas para generar incidencia desde las comunidades en un contexto en el que las distintas problemáticas sociales se acrecientan, pero también se invisibilizan, ante una crisis sanitaria y económica nunca antes vivida. En Colombia se ha tenido que aplazar, por ejemplo, las elecciones de las Juntas de Acción Comunal –JAC–, que son la base misma de la democracia, bajo la ausencia de una ruta clara que garantice la participación de la ciudadanía en el ámbito que le es más cercano.

Este contexto se presenta en el periodo post-conflicto, tras la firma del Acuerdo de Paz, que si bien abrió la puerta para poner fin a la violencia, se revela hoy como un objetivo que cada día se observa más lejano. Pues esta violencia, en particular aquella ejercida contra las y los líderes, no solo encuentra su explicación en el conflicto histórico con distintos Grupos Armados Ilegales –GAI–, sino que es el resultado de la suma de múltiples factores y causas estructurales, de una debilidad institucional que no ha sido capaz de hacer frente a los diversos intereses locales, regionales y nacionales que encuentran en el ataque a los distintos liderazgos una vía para hacerse del poder y perpetuarse. No obstante lo anterior, pareciera que el conflicto lo abarca todo, que el conflicto lo explica todo, que el conflicto lo oculta todo.

Así, en el marco de su seguimiento constante a la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, la Misión de Observación Electoral –MOE Colombia– presenta este Informe sobre la situación de seguridad durante el primer semestre de este convulsionado 2020. En el mismo se advierte que lo corrido de



este año ha estado marcado por graves afectaciones, principalmente en contra de las y los líderes sociales, quienes no solo han sufrido los más altos niveles de violencia, sino que cada vez más, ésta se ha tornado letal.

Pues si bien durante el periodo más restrictivo del aislamiento, los números registrados evidenciaron una disminución generalizada, tanto de los hechos de violencia contra las y los líderes, como de las acciones bélicas de los grupos armados ilegales, las agresiones contra la población civil en general, y los liderazgos locales en particular, es un fenómeno que ni bajo condiciones sanitarias extremas se detiene en Colombia.

Es por ello que con el presente Informe, la MOE no solo busca destacar las cifras de lo ocurrido a lo largo de este primer semestre del año, sino también el impacto que los hechos de violencia generan sobre las víctimas de los mismos y, particularmente en el caso de las y los líderes sociales, sobre sus comunidades.

Porque cuando observamos, como ocurre en este periodo, que las agresiones contra líderes sociales se incrementan, lo que se nos muestra es una intención de atacar aquellos procesos que surgen desde la ciudadanía; cuando miramos que la violencia transita cada vez más hacia la letalidad, lo que se evidencia es que



ante la imposibilidad de trastocar o detener un proyecto o una causa social con una amenaza, a lo que se recurre es a silenciar una voz.

Y no se trata de cualquier voz, sino de una que representa el trabajo desde la ciudadanía por suplir los vacíos que el Estado mismo ha dejado. Una voz que busca transformar su entorno a través de la lucha campesina, de las mujeres, de las comunidades afro e indígenas, de las víctimas, de la defensa de los derechos humanos, de la población LGBTIQ, del territorio, del medio ambiente, en la construcción de un país más igualitario. Así, con los hechos de violencia no solo se trunca la gestión que venían realizando las y los líderes agraviados, sino que tiene un segundo efecto que les trasciende y se dirige a quienes trabajan por las mismas causas, que aunque en muchos casos continuarán haciéndolo, ahora será con miedo.

Año tras año se presentan las cifras de las y los líderes agredidos, de las y los amenazados, de las y los secuestrados, de las y los desaparecidos, de las y los que han sufrido atentados, de las y los que han sido asesinados. Y como sociedad, de muchas formas se ha normalizado la afectación a estas vidas. Estas se han explicado, en gran medida, como una consecuencia del “conflicto”. Sin embargo, al mirarlas solo a la luz del conflicto, la discusión se centra en éste, olvidando a las víctimas, convirtiéndolas en un dato estadístico. Pero debemos reconocer que no son números, son personas, son líderes y lideresas cuya labor se debe destacar,

pues la violencia contra ellos tiene un impacto relevante tanto en las comunidades, como en la vida política del país. Son agresiones que tienen repercusiones graves en la seguridad de todas y todos quienes trabajan por hacer de Colombia un país diferente.

Lo que las cifras contenidas en el presente Informe muestran es que los fenómenos de violencia no solo se han mantenido, sino que se han extendido a nuevos territorios, y se han recrudecido en regiones con presencia histórica del conflicto, de manera particular en las regiones de aplicación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, priorizadas por el Estado, donde sin embargo persiste una ausencia del mismo, que ha derivado en acciones de prevención y protección claramente insuficientes.

En el documento se puede observar asimismo, que este 2020 también ha traído consigo vulneraciones contra líderes políticos; en particular, la violencia se ha incrementado en contra de funcionarios electos a nivel local y regional. Es decir, que con apenas seis meses en ejercicio de sus cargos se ha percibido de manera continuada agresiones en contra de alcaldes y concejales principalmente. Esto evidencia la intención de quienes ejercen esta violencia de controlar no solo el actuar social, sino al Estado mismo, precisamente a partir del sometimiento de sus líderes, a partir del miedo. Esta situación, en caso de aumentar los niveles de letalidad, podría terminar en la

realización de elecciones atípicas, como ocurrió en el Municipio de Sutatausa, Cundinamarca.

Las y los líderes comunales también han sido afectados por la violencia en este semestre, de forma destacada, los Presidentes de las JAC. Al respecto, lo que la MOE ha identificado es que los liderazgos, entre más locales, son objeto no solo de mayor violencia, sino de una violencia más letal. Este es el caso tanto de las y los líderes comunales, como de muchos de las y los líderes sociales, pues por esta razón están expuestos a distintos riesgos, como por ejemplo, estar en zonas rurales con presencia tanto de grupos armados, como de economías ilegales.

Los datos específicos sobre la situación de seguridad de los distintos liderazgos se pueden apreciar a lo largo del documento con el detalle y los análisis recabados durante este semestre de seguimiento. Así la situación, no es posible desligar del estudio el fenómeno de los Grupos Armados Ilegales, de su actuación y presencia en el territorio. Pues si bien no se trata de la causa única de las agresiones, indudablemente existe una correlación en la que los municipios con presencia de actores armados son aquellos donde se presentan el mayor número de hechos de violencia contra líderes y lideresas.

Precisamente ante este contexto, y a partir de la evidencia de políticas de protección que si bien han avanzado, claramente son insuficientes, en el presente Informe, se incluye un capítulo en el que se presenta una estrategia concreta que sirve para nutrir las políticas públicas de prevención y protección a líderes, lideresas y de quienes trabajan en la defensa de los derechos humanos. Este apartado buscará plantear mecanismos integrales que evolucionen de acuerdo con los contextos vividos y que sean de aplicación práctica por parte de las autoridades, con impactos mínimos en la regla fiscal y los presupuestos ya asignados, en el marco de una emergencia que está demandando cada vez más recursos no contemplados.

Finalmente, este documento presentará de manera sucinta las recomendaciones puntuales a llevar a cabo por parte de autoridades de todos los niveles, en busca de garantizar la protección a los distintos tipos de liderazgo.

Pues para avanzar hacia la paz, uno de los retos más grandes que enfrenta el país es que no se normalice la violencia, que se levante la voz, que la indignación permanezca ante los ataques a los líderes, que se exija no solo al Gobierno, sino al Estado en su conjunto, el establecimiento de mecanismos eficaces de prevención y protección de la vida e integridad de las distintas personas que, a través de los liderazgos que ejercen, trabajan por las y los ciudadanos, por sus derechos, por hacer de Colombia, un país mejor.

PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
Ex Consejera del Instituto Nacional Electoral –INE– de México

RESUMEN EJECUTIVO

En lo corrido del año 2020 (1 de enero a 30 de junio de 2020), la MOE ha registrado un total de 248 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales. Si bien comparado con el mismo periodo de 2019, en que se presentaron 253 hechos violentos, se advierte una disminución del 2% de los hechos, las cifras son muy preocupantes, pues muestran que la violencia no cesa, ni se ve reducida sustantivamente. Lo anterior es mucho más grave si se tiene en cuenta que durante el mes y medio que duró el confinamiento estricto impuesto por el Gobierno Nacional (equivalente al 25% de la duración total del semestre), se presentó una reducción importante de los hechos violentos, que sin embargo no logró impactar de forma significativa el número total de hechos registrados.

Durante los periodos sin confinamiento estricto se registraron un promedio de 1,6 hechos violentos al día, mientras que en los periodos de restricción, estos hechos se redujeron en un 50%, a un promedio de 0,8 hechos violentos por día.

Frente a los hechos de violencia letal, en lo corrido de 2020 se perpetraron 81 asesinatos, siendo junio el mes más violento, con 20 asesinatos. Esta cifra representa un aumento del 82% frente a los registros correspondientes al mes de mayo. Si se compara la letalidad frente al mismo periodo de 2019, donde se tuvo noticia de 61 asesinatos, se tiene un aumento del 32,7%.

Durante este primer semestre de 2020, el fenómeno de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales se ha extendido de manera constante en el territorio nacional. Siguiendo la misma

tendencia que en los 4 años anteriores, los departamentos de Cauca, Arauca, Norte de Santander, Antioquia y Córdoba concentran cerca de la mitad de los hechos de violencia del país que han tenido lugar durante el primer semestre del 2020.

De los 81 asesinatos que se han cometido en estos seis meses en el país, 52 se presentaron en territorios PDET –las regiones de aplicación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial–, lo que significa que 64,2% de los asesinatos se dieron en zonas priorizadas por el Estado para evitar los focos generadores de la violencia. Esto representa un incremento del 39% respecto de 2019, en que se reportaron 39 asesinatos.

1. A lo largo del documento se retoman los datos de los hechos de violencia ocurridos tanto en el 2020, como en comparativo con los registros de años anteriores. Sobre este particular, salvo que expresamente se precise lo contrario en el documento, para efectos del presente Informe, en todos los casos las referencias se refieren al primer semestre de cada año.

EN LO CORRIDO DE 2020 SE PERPETRARON 81 ASESINATOS



LOS DEPARTAMENTOS DE CAUCA, ARAUCA, NORTE DE SANTANDER, ANTIOQUIA Y CÓRDOBA CONCENTRAN CERCA DE LA MITAD DE LOS HECHOS DE VIOLENCIA DEL PAÍS



LOS LÍDERES SOCIALES SON LOS QUE MÁS HAN SUFRIDO VULNERACIONES, REGISTRANDO EL 50% DE LOS HECHOS. ES DECIR, POR CADA DOS LÍDERES ATACADOS, UNO ES LÍDER SOCIAL.



En cuanto a cada uno de los liderazgos en particular, los líderes sociales son los que más han sufrido vulneraciones, registrando el 50% de los hechos. Es decir, por cada dos líderes atacados durante estos 6 meses en Colombia, uno es líder social. Si bien año tras año los hechos de violencia contra estos han venido aumentando, en el primer semestre de 2020, destaca la letalidad de las agresiones, incluso en el periodo de confinamiento estricto, pues el número de asesinatos contra líderes sociales presentó un incremento del 85% (al pasar de 28 asesinatos en 2019 a 52 en 2020). Caso contrario ocurrió con las amenazas, que disminuyeron en un 24%.

Al hacer una revisión al componente étnico de las afectaciones a este tipo de liderazgo, el 58% de los hechos de violencia contra los líderes afro fueron letales (de los 12 hechos de violencia registrados, 5 fueron asesinatos y 2 atentados), mientras que en el caso de los líderes indígenas, la letalidad fue del 70% de los 20 hechos reportados (13 asesinatos y 1 atentado).

Cauca, Chocó y Valle del Cauca son los departamentos donde se concentran el 54,8% del total de agresiones contra líderes afro e indígenas del país. Especial llamado de atención merece a la situación del departamento del Cauca, ya que de los 9 líderes indígenas agredidos en ese departamento, 7 de ellos fueron asesinados.

En relación con la ubicación geográfica de la violencia letal contra líderes sociales, se alerta sobre lo ocurrido en los departamentos de Cauca, que ha tenido un aumento de 250% en los asesinatos presentados (6 en 2019, contra 21 en 2020); Córdoba con un incremento del 400% (1 asesinato en 2019, contra 5 en 2020); Bolívar que presenta un aumento de 150% (2 asesinatos en 2019, contra 5 en 2020); Putumayo que tiene una variación porcentual de 200% (1 asesinato en 2019, contra 3 en 2020); Norte de Santander que ha mantenido un número constante de asesinatos en ambos periodos, con un incremento de 33% (3 asesinatos en 2019, contra 4 en 2020).

De los 124 hechos de violencia contra líderes sociales, 70 de ellos (el 56%) se han presentado en 13 de los 16 territorios PDET (81% de las zonas). En particular, hay un incremento de 74% en relación con los asesinatos perpetrados contra ellos en esas regiones (al pasar de 19 asesinatos en 2019 a 33 en 2020).

Destaca el agravamiento de hechos letales en las regiones PDET de Nariño-Cauca-Valle, que en 2019 registró 6 asesinatos contra líderes sociales, mientras que en lo corrido de 2020 van 14 (lo que representa un incremento del 133%), del Sur de Córdoba que pasó de tener 2 asesinatos contra líderes sociales en 2019 a 7 en 2020 (se incrementó en un 250%).



Los líderes políticos son el segundo tipo de liderazgo más afectado durante los primeros 6 meses de 2020, con 89 hechos registrados (el 35,9% del total de hechos de violencia del país). Del total de agresiones, 73 son amenazas, lo que representa el 82% de aquellas. En relación con la letalidad de los hechos contra líderes políticos, este 2020 ha visto una disminución del 45% respecto del año anterior, en el cual mediaba un contexto de año electoral.

En este 2020, llaman la atención los hechos de violencia dirigidos a los funcionarios electos en 2019, quienes reúnen el 60,7% de las agresiones contra

este tipo de liderazgo, y se acrecentaron en un 35% en relación con el año anterior. Pues mientras en 2019 fueron 40 los funcionarios de elección popular afectados, estos aumentaron a 54 en lo que va corrido del 2020.

Para este año, el 60% de los asesinatos contra los líderes políticos se concentran en los departamentos de Antioquia (2), Valle de Cauca (2) y Córdoba (2). Destacan los hechos ocurridos en el departamento del Vichada, en donde desde el 2016 no se tenía reportes de hechos violentos contra líderes, y sin embargo, en mayo pasado se registró el primer asesinato en 4 años, contra la excandidata al Concejo Municipal de Cumaribo por el Partido Liberal, Olga Lucia

Hernández. Asimismo, llama la atención de manera particular la situación del departamento de Sucre, en donde mientras en el 2019 no se presentaron ni atentados, ni homicidios, en lo corrido del 2020, ya se tiene un hecho de cada tipo.

Con respecto a los líderes comunales, en lo que va de este 2020 se han presentado 35 hechos de violencia, que representan un aumento del 13% respecto de los 31 hechos registrados en el mismo periodo de 2019. Es de destacarse que el 60% de los hechos reportados fueron letales (asesinatos o atentados), lo que coloca a estos liderazgos en una situación de riesgo particular, especialmente a los presidentes de Juntas de Acción Comunal -JAC-, pues 18 fueron víctimas de algún hecho de violencia, 9 de ellos (el 50%) fueron asesinados.

El departamento que más llama la atención es Antioquia, puesto que ahí se han registrado 6 asesinatos contra líderes comunales, de los cuales 4 se concentran en el Bajo Cauca. Esto representa un aumento del 300% de asesinatos (al pasar de 1 en 2019 a 4 en este 2020). También resalta la situación que se presentó en el departamento de Putumayo, particularmente el municipio de Puerto Guzmán, donde se asesinaron 3 exmiembros y miembros de las JAC.

De los 35 hechos de violencia contra líderes comunales, 24 de ellos (el 68,6%) se han perpetrado en 9 de los 16 territorios PDET. De éstos, el 62,5% (15 hechos) son asesinatos. En comparación con lo ocurrido en 2019, destacan las regiones de Bajo Cauca, donde se mantiene el patrón de hechos letales contra este liderazgo (4 asesinatos). Asimismo, en Catatumbo y Putumayo, si bien en los primeros meses de 2019 no se registraron hechos violentos, en lo corrido en 2020 ocurrieron 3 asesinatos contra líderes comunales en cada una de estas regiones.

Tanto en el caso de los líderes comunales como en el de los líderes sociales, el 46% de los hechos presentados ocurrieron en sectores rurales de los municipios, donde están más expuestos a distintos riesgos, ante la presencia de grupos armados y economías ilegales.

En relación con los hechos de violencia contra las lideresas políticas, sociales y comunales ocurridos durante los seis primeros

TANTO EN EL CASO DE LOS LÍDERES COMUNALES COMO EN EL DE LOS LÍDERES SOCIALES, EL 46% DE LOS HECHOS PRESENTADOS OCURRIERON EN SECTORES RURALES DE LOS MUNICIPIOS.



meses de cada año, desde 2016 hasta 2020, es posible advertir un crecimiento constante del número de afectaciones en contra de los roles de liderazgo ejercidos por mujeres. Pues pasaron de 17 en 2016, a 20 en 2017, a 29 en 2018, a 48 en 2019, a 57 en 2020. Lo que es preocupante porque a pesar de que en general se vio una ligera disminución de la violencia en el periodo, las agresiones contra lideresas incrementaron en 18,8% frente al mismo periodo de 2019.

El hecho violento más recurrente contra las mujeres en ejercicios de liderazgo es la amenaza. Sin embargo, es importante reconocer que este tipo de afectaciones tienen un tinte particular en el caso de las lideresas, pues al ejercer este mecanismo de presión sobre ellas, quien las realiza recurre también a estereotipos y simbolismos que extienden la afectación a sus familiares y allegados, afectando así la integridad psicológica de quienes las rodean.

Ahora bien, de los 109 municipios donde se han reportado hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en lo corrido del 2020, en el 67% de ellos (73 municipios) hay presencia de al menos un grupo armado ilegal. Por otra parte, el 75,2% de los hechos letales contra líderes se perpetraron en municipios donde se tiene registro de presencia de tales grupos. No obstante, de ello no se deriva que todos los hechos ocurridos en estos territorios sean imputables a aquellos. Incluso, se advierte un número relevante de hechos violentos y letales registrados en territorios en los que no hay presencia siquiera de grupos armados al margen de la ley.

Al respecto, los avances con los que se cuenta con relación al esclarecimiento de los hechos de violencia contra los líderes políticos, sociales y comunales refuerzan la hipótesis de que a nivel local, existen diversos intereses detrás de la violencia contra los líderes, que no siempre incluyen el accionar de los grupos armados. Es por ello que la MOE ha insistido en que es necesario identificar a los actores legales o ilegales que están detrás de la planificación y ejecución de los hechos de violencia, y establecer mecanismos eficaces de prevención y protección respecto de la vida e integridad de las distintas personas que ejercen liderazgos en el país.

Respecto al actuar de los Grupos Armados Ilegales -GAI-, durante este primer semestre se vio una disminución del número de acciones violentas por parte de GAI del 6% frente a los hechos ocurridos en el mismo periodo de 2019: se pasó de 260 acciones bélicas el año pasado a 245 en 2020. No obstante, esa disminución no puede entenderse como un desescalamiento del accionar armado.

Asimismo, si bien el periodo de aislamiento a causa de la emergencia sanitaria ha traído consecuencias en algunas regiones donde hacen presencia los GAI, para el periodo analizado, la intensidad general del conflicto se ha mantenido. Es decir, que de acuerdo con los registros, durante la pandemia, los grupos



Respecto al ELN, en el primer semestre realizaron 101 acciones violentas, lo que significa un aumento del 10% frente al año anterior, cuando se realizaron 92. Durante este semestre, febrero fue el mes con mayor número de acciones violentas del ELN, precisamente cuando realizaron el paro armado en el que se perpetraron acciones contra la población civil y la fuerza pública en los departamentos de Norte de Santander (Región de Catatumbo), Arauca, Chocó y Cesar. De igual modo, el mes de mayo, a partir de la terminación del cese unilateral al fuego, significó un repunte en el número de acciones, pues presentó un crecimiento del 250% frente a abril.

Desde la MOE se hace un llamado de atención para que se reinicien los diálogos entre el gobierno y el ELN. Su presencia en al menos 20 departamentos del país, y su capacidad de afectación a la población civil deberían ser suficiente razón para reanudar los acercamientos y buscar un cese bilateral y definitivo al fuego. No obstante, ello debe venir acompañado de un compromiso por parte del ELN con detener el reclutamiento forzado de menores de edad, el secuestro, y liberar a las personas que tienen en cautiverio.

Por lo que hace a las disidencias de las FARC, este semestre disminuyó el número de acciones violentas en un 11%, comparado con el mismo periodo del 2019, teniendo en cuenta que este año se cometieron 73 acciones mientras que el año anterior fueron 82. Éstas se concentraron principalmente en el departamento del Cauca con el 40% de las mismas, seguido por Nariño con el 12,3%. El mes con más acciones violentas fue marzo, mes en el que inició el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional y empezaron las afectaciones por parte de las disidencias hacia la población civil con la justificación de mantener la orden de confinamiento. En marzo se registraron 22 acciones, de las cuales el 54,4% tuvieron lugar

en Cauca, específicamente en el norte y centro del departamento.

En lo corrido del año las acciones violentas por parte de los GAO disminuyeron en un 20%, teniendo en cuenta que en el año anterior se presentaron 75 acciones y en el 2020 se registraron 60. Las mismas se concentraron en los departamentos de Antioquia (31), Chocó (14), Norte de Santander (6), Putumayo (3), Córdoba (3), Nariño (2), La Guajira (1). Hacia el final del primer semestre se empezaron a hacer evidentes las tensiones entre Los Caparrapos, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia –AGC– y las disidencias de las FARC en el norte de Antioquia, por lo que es una zona en donde se pueden incrementar los hechos de violencia si no se toman acciones urgentes por parte de las autoridades.

En el primer semestre de 2020 solamente en Antioquia, Chocó y Córdoba se han presentado 45 acciones violentas por parte de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia –AGC– y Los Caparrapos (que representan el 75% del total de acciones bélicas de estos grupos). Entre los hechos que se han presentado se destacan las masacres que posteriormente han ocasionado desplazamientos de población civil de zonas rurales a zonas urbanas.

En lo corrido del 2020 se han registrado 11 acciones violentas perpetradas por Los Pelusos,

exactamente el mismo número de hechos que el año anterior.

En el Informe se hace énfasis acerca de la financiación de los grupos armados ilegales, que principalmente está ligada al narcotráfico. Siendo así, se identificó que los GAI pretenden hacerse al poder en las zonas donde los cultivos de coca y marihuana se han concentrado, es decir, en el pacífico nariñense y chocoano, el centro y norte del Cauca, la región del Catatumbo en Norte de Santander, el Bajo Cauca Antioqueño, el sur de Córdoba, la zona entre el departamento del Meta y Guaviare, y los departamentos de Putumayo y Caquetá.

Con motivo de la pandemia los grupos criminales se han visto obligados a cambiar algunas de las formas en las que desarrollan su negocio, pues se encontraron ante un contexto donde la cadena de suministros y transporte está afectada, los ingresos se han reducido por la falta de mercados disponibles y los enfrentamientos por el control del negocio han generado que la violencia se incremente. Si bien al analizar el número de acciones violentas, en general se encuentra una disminución de los hechos, es de destacar que cuestión distinta ocurre con el número de enfrentamientos registrados entre grupos armados ilegales, pues esa cifra ha aumentado en un 27%.

Frente a los hechos de violencia política y el análisis del accionar de los GAI, la MOE identi-



ficó unos departamentos que ameritaron un análisis detallado, con el fin de entender particularidades del fenómeno de violencia. En el caso de los departamentos de Cesar, Córdoba y La Guajira, porque concentran el 45% de los hechos de la región Caribe. Igualmente, se hizo énfasis en los departamentos de Antioquia, Cauca y Norte de Santander, por ser los territorios más afectados, tanto por hechos de violencia contra líderes, como por la presencia de GAI.

En el caso de Cesar, es de destacar que la letalidad de los hechos ha aumentado para este 2020, puesto que la proporción de amenazas frente a asesinatos se ha invertido en el transcurso del presente año, en comparación con el anterior. De continuar con la misma tendencia, en 2020 podrían registrarse un número similar de hechos que 2019, pero ahora cada vez más letales contra los distintos roles de liderazgo. Los hechos de violencia se han concentrado en el norte del departamento, donde hace presencia el ELN y es un corredor estratégico para la salida del narcotráfico.

En lo que respecta a Córdoba, durante el primer semestre de 2020, es el departamento con más hechos de violencia contra líderes en esta región, con 15 hechos (31% de los registrados en la región Caribe). Al respecto, destaca la letalidad de los mismos, ya que 7 de ellos (el 46,7%) han sido asesinatos. Hay presencia de las AGC y de Los Caparrapos, los cuales están en disputa. En medio de estos enfrentamientos quedan la población civil y los líderes en peligro.

En cuanto al departamento de La Guajira, se advierte un riesgo latente a los distintos liderazgos en la región. Pues aunque durante el primer semestre del año no registraron asesinatos, cabe resaltar que el año pasado La Guajira estuvo en tercer lugar de los departamentos con mayor número de hechos de violencia (con 41 hechos, 7 de ellos letales). Por otra parte, el análisis del contexto político resulta particularmente relevante en este departamento. Pues la inestabilidad política en la que ha estado inmerso durante los últimos 2 periodos constitucionales, su condición de territorio fronterizo con Venezuela y la confluencia que se ha dado de grupos armados con estructuras del narcotráfico, son variables que no permiten levantar la mirada sobre la situación allí vivida y en la cual desarrollan sus actividades innumerables líderes y lideresas.

Por su parte, Cauca es el departamento donde existen más hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en el país. Desde el 1 de enero y hasta el 30 de junio del 2020, han sucedido 45 hechos de violencia, el 18% de los registrados en Colombia. El 57,8% de estos hechos han sido letales. El 91% de los asesinatos perpetrados en este departamento fueron contra líderes sociales. El principal liderazgo social afectado son los líderes indígenas, donde el 77,8% de los líderes agredidos en 2020 fueron asesinados. Esta violencia podría estar relacionada principalmente con la presencia del ELN y de las disidencias de las FARC, y en menor escala los GAO y grupos

del EPL, que buscan hacerse al control de las cadenas de producción y comercialización de los cultivos ilícitos.

En el departamento de Antioquia se registraron 16 hechos de violencia política, social y comunal en 11 municipios de esta zona del país. Destaca que el 75% de estos hechos (12) fueron letales. Al respecto, el 66,7% de los asesinatos se perpetraron contra líderes comunales. Los hechos ocurrieron principalmente en las subregiones del Urabá y el Bajo Cauca Antioqueño, donde hay presencia de GAO, y coexisten con economías legales e ilegales que luchan por el control del territorio, la población y sus recursos.

Por último, hasta el 30 de junio de 2020, en Norte de Santander se registraron 16 hechos de violencia. Es importante señalar que el 62,5% de estos son letales, y se han perpetrado en contra de 5 líderes sociales, 3 comunales y 2 políticos. Esta violencia está relacionada con la presencia de diferentes GAI como el ELN, Los Pelusos-EPL y Los Rastrojos. La región del Catatumbo es estratégica para el comercio ilegal de armas, migrantes, contrabando, narcotráfico y el paso de actores ilegales hacia Venezuela, lo que hace que se presenten disputas por el control territorial entre ellos.

Ante la extensión de la violencia presente en el país, y tomando en consideración el contexto económico que ha derivado de la emergencia sanitaria, resulta necesario repensar los mecanismos de protección que están siendo empleados, a fin de encontrar alternativas viables que pudieran generar un mayor impacto en su aplicación. En este contexto, sería positivo transitar hacia un concepto de protección colectiva, adicional a la individual, que permita hacer más eficientes las acciones y los recursos empleados, para lograr abarcar y atender de mejor forma los fenómenos de violencia hacia los liderazgos que acechan al país.



INTRODUCCIÓN

El presente Informe se presenta en el marco del seguimiento permanente que desde el 2007 la Misión de Observación Electoral – MOE realiza a las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos cometidos en contra de los líderes políticos, y a partir del 2016, también contra líderes sociales y comunales.

Derivado de que el primer semestre de 2020 transcurrió en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19, la MOE consideró necesario analizar la relación entre los hechos de violencia referidos y los decretos de aislamiento firmados por el Gobierno Nacional. Los datos contenidos en el presente Informe evidencian que el aislamiento modificó el accionar de los grupos interesados en ejercer violencia contra los distintos liderazgos. Aunque estuvo lejos de detener el fenómeno, sí tuvo un impacto en los números que se tenían en condiciones de apertura normal del país. No obstante, tras la reapertura, los hechos violentos siguieron ocurriendo en un patrón similar al observado previo al confinamiento, y en algunos casos, incluso se recrudecieron.

En la primera parte del Informe se da cuenta que durante el periodo analizado, las y los líderes sociales son quienes más vulneraciones han sufrido, puesto que concentran el 50% de los hechos registrados. Aunque también hay reportes de afectaciones contra líderes políticos y comunales, éstas se presentaron en menor medida. La información correspondiente es desglosada y analizada de manera cualitativa, incluyendo las tendencias identificadas a nivel regional y por tipos de vulneración a cada uno de los liderazgos, haciendo especial énfasis en las realidades de los territorios alejados de la presencia estatal.

De esta forma, durante los seis primeros meses del 2020, la MOE ha hecho especial seguimiento a la situación de la violencia con un enfoque territorial, con el fin de determinar dinámicas específicas por departamen-

tos o subregiones que han resultado particularmente afectadas durante este periodo de tiempo. En esta misma lógica, se hizo especial seguimiento a la situación de los territorios PDET, ya que como lo ha mostrado la información emitida por la MOE con anterioridad, son territorios especialmente afectados. Sin embargo, la violencia no se limita a estas circunscripciones, sino que se ha extendido de manera constante en el país.

Por otra parte, en el Informe se incluye un apartado específico en el que se visibiliza la situación particular en que se encuentran las lideresas, y se resalta el rol que las mujeres cumplen en distintos escenarios de participación y representación. En el mismo se muestra que en los últimos años, los hechos de violencia y afectaciones contra ellas se han recrudecido, evidenciando afectaciones diferenciadas que atienden específicamente a su condición de género.

Posteriormente, se realiza un análisis sobre el accionar de los distintos Grupos Armados Ilegales que hacen presencia en el país. Lo anterior, en tanto que en los municipios con presencia de actores armados confluyen en su mayoría hechos de violencia contra líderes, sin que ésta sea la causa única de las agresiones.

Sobre este punto, de lo observado en el presente semestre, se advierte que durante la emergencia sanitaria, los grupos armados no solo continuaron con sus acciones violentas, sino transitaron hacia medidas de control ejercidas sobre la población, e incluso ampliaron los territorios en los que hacen presencia. De igual forma, en ese capítulo se da cuenta de los impactos que la pandemia tuvo frente al narcotráfico, como una de sus principales fuentes de financiación.

En el tercer capítulo se incluye un análisis detallado de seis de los departamentos con mayores índices de violencia política y de accionar de los GAI, con el fin de ahondar en las

particularidades de estos fenómenos en cada una de las regiones señaladas. Al respecto, no obstante estos departamentos poseen características geográficas, económicas y sociales diferentes, se aprecia que el principal factor de riesgo es común, al estar ubicados en zonas estratégicas para las diferentes economías ilegales.

Con los resultados evidenciados a lo largo del informe, en el capítulo cuarto se propone una estrategia concreta que tiene como objetivo fortalecer las políticas públicas de protección a líderes y defensores de derechos humanos. Este apartado busca plantear estrategias integrales de protección que sean perdurables en el tiempo, con una inversión económica sostenible y sobre todo que cuenten con la participación activa de los beneficiarios, a fin de colocar a las comunidades y las organizaciones en el centro del análisis.

De esta forma, si bien en el contexto en el que transcurrió el primer semestre del año, los líderes y lideresas han continuado con sus procesos de defensa de derechos humanos y vocería de procesos sociales a lo largo y ancho del país, su labor ha tenido que buscar nuevos mecanismos para garantizar el funcionamiento del sistema de control, veeduría y participación que estos procesos representan en nuestra democracia, en medio de una realidad violenta que en algunos casos busca atentar contra la labor que realizan. En este escenario, resulta cada vez más necesario que el Estado adopte medidas adecuadas para garantizar el desarrollo de sus actividades.

Finalmente, en el último capítulo del documento se presentan de manera sucinta las recomendaciones puntuales de aplicación práctica a llevar a cabo por parte de autoridades de distintos niveles en busca de garantizar la protección, a través de diferentes estrategias, a los distintos tipos de liderazgo. Este apartado tiene por fin principal mostrar de manera clara el curso que se propone tomar a las autoridades de nivel nacional y regional para enfrentar este problema y garantizar la participación de líderes y organizaciones de todo tipo en la búsqueda de una democracia más incluyente y segura.

Desde las elecciones de autoridades locales de 2007 el Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE hace seguimiento a la violencia contra líderes políticos; y desde 2016, también contra líderes sociales y comunales del país.



Foto: semanarural.com

NOTA METODOLÓGICA

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

En la medida en que no existen definiciones comunes respecto a la forma de determinar quiénes ejercen un rol de liderazgo político, social y comunal, resulta relevante destacar las que serán base del análisis efectuado en el presente Informe. Así, la MOE define la violencia política 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. 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. Para efectos del presente Informe, los liderazgos monitoreados se definen de la siguiente manera:

ES LÍDER SOCIAL,

toda persona que ejerza 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 LGTBIQ, la protección de los territorios, tradiciones y comunidades étnicas, la defensa de los derechos humanos, entre otros.

EL LÍDER POLÍTICO

incluye a todos aquellos precandidatos, 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.

SON LÍDERES COMUNALES

todos aquellos dirigentes de las JAC electos por voto popular, así como los candidatos y ex candidatos a estas elecciones. Es decir, quienes ostenten o hayan ostentado cargos en las mesas directivas, tales como presidente, vicepresidente, secretario, fiscal.

Foto: El Tiempo



De esta forma, la definición Violencia contra líderes políticos, sociales y comunales implica una comprensión ampliada de los actores involucrados en el correcto funcionamiento de la democracia, a través de las distintas formas de participación política que van desde lo electoral hasta las diversas formas de organización y manifestación de la sociedad civil.

A continuación, se definen cada una de las categorías de agresiones comprendidas en la definición de violencia enunciada anteriormente:

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.

Por otra parte, a lo largo del documento se retoman los datos de los hechos de violencia ocurridos tanto en el 2020, como en comparativo con los registros de años anteriores. Sobre este particular, salvo que expresamente se precise lo contrario en el documento, para efectos del presente Informe, en todos los casos las referencias se refieren al primer semestre de cada año.

1. VIOLENCIA CONTRA LÍDERES POLÍTICOS, SOCIALES Y COMUNALES: EL 2020 CON ALTIBAJOS, PERO CON HECHOS CONSTANTES.

En lo corrido del año 2020 (1 de enero a 30 de junio de 2020), la MOE ha registrado un total de 248 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales. De este conjunto, los líderes sociales son los que han sufrido más vulneraciones, puesto que concentran el 50% de los hechos, tal como se observa en la Tabla 1. Es decir que, de cada dos líderes agredidos durante estos meses en Colombia, uno es líder social. De esta forma, el periodo ha sido marcado por una fuerte tendencia a atacar procesos de incidencia y protección de derechos iniciados desde la ciudadanía misma.

TABLA 1.

NÚMERO DE VÍCTIMAS POR TIPO DE LIDERAZGO Y SEXO. ENERO 1 – JUNIO 30 DE 2020

TIPO DE LIDERAZGO	HOMBRE					TOTAL HOMBRE	MUJER				TOTAL MUJER	TOTAL	%
	AMENAZA	SECUESTRO	DESAPAR.	ATENTADO	ASESINATO		AMENAZA	DESAPAR.	ATENTADO	ASESINATO			
Política	56	-	-	5	9	70	17	-	1	1	19	89	35,9%
Social	32	2	2	8	45	89	24	-	4	7	35	124	50,0%
Comunal	8	3	-	2	19	32	2	1	-	-	3	35	14,1%
Total	96	5	2	15	73	191	43	1	5	8	57	248	
%	50,3%	2,6%	1,0%	7,9%	38,2%	77,0%	75,4%	1,8%	8,8%	14,0%	23,0%		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Si bien comparado con el mismo periodo de 2019 (en que se registraron 253 hechos violentos) se advierte una disminución del 2% de los hechos, las cifras son muy preocupantes, pues muestran que la violencia no cesa, ni se ve reducida sustantivamente. Lo anterior es mucho más grave si se tiene en cuenta que durante el mes y medio que duró el confinamiento estricto impuesto por el Gobierno Nacional (equivalente al 25% de la duración total del semestre), se presentó una reducción importante de los hechos violentos, que sin embargo no logró impactar de forma significativa el número total de hechos registrados.



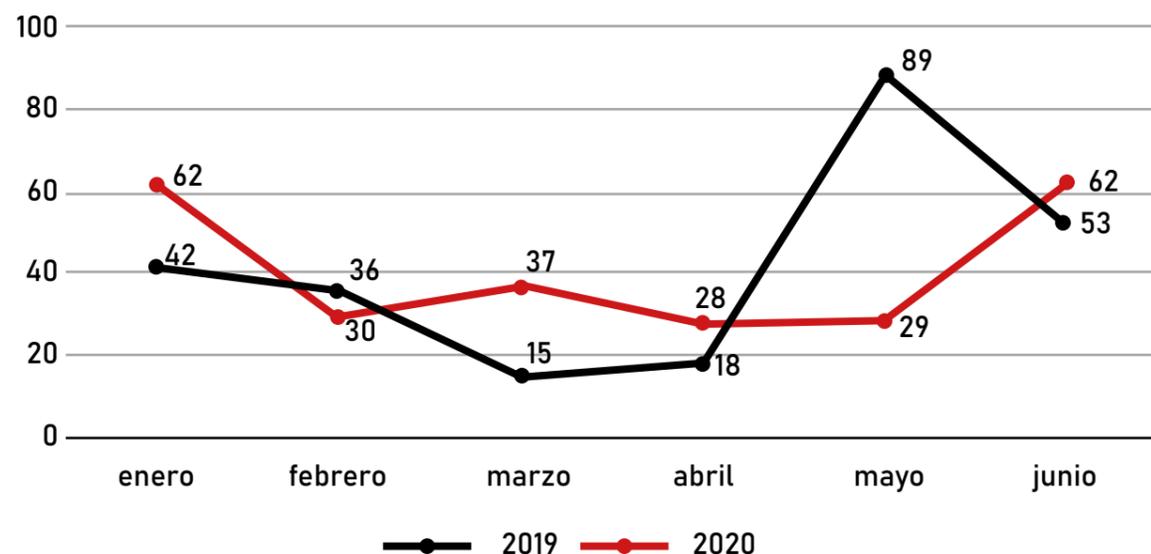
Foto: consorcio-ciudadano.org/

Aunado a lo anterior, los datos del 2020 tienen dos matices particulares al contrastarlos con lo ocurrido en 2019. Por una parte, mientras los hechos registrados contra los líderes políticos disminuyeron en un 16,8% respecto de lo observado en 2019, el número de hechos contra líderes sociales incrementaron en un 7,8%. Por otra, la distribución temporal de los hechos en estos periodos también es distinta, pues los meses en los que se incrementaron los hechos de violencia variaron en un año y otro, como se observa al analizar la gráfica 1.



GRÁFICA 1.

HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA LOS LÍDERES SOCIALES POLÍTICOS, SOCIALES Y COMUNALES POR MES. PRIMER SEMESTRE 2019 VS 2020.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Estos cambios se explican por el hecho de que 2019 fue un año electoral en el que, como ha sido descrito en distintas ocasiones por la MOE, los líderes políticos son más afectados, y las fechas determinantes de este proceso marcan hitos de violencia². En el 2020, en cambio, el contexto fue distinto, pues si bien no se contó con momentos políticos de tal magnitud, sí se vivió una situación particular derivado de la emergencia sanitaria por Covid-19. En este sentido, un análisis temporal de los hechos de violencia del primer semestre de este año permite advertir que las variaciones guardan relación con los momentos más importantes de los decretos de aislamiento firmados por el Gobierno Nacional, tal como se muestra a continuación.

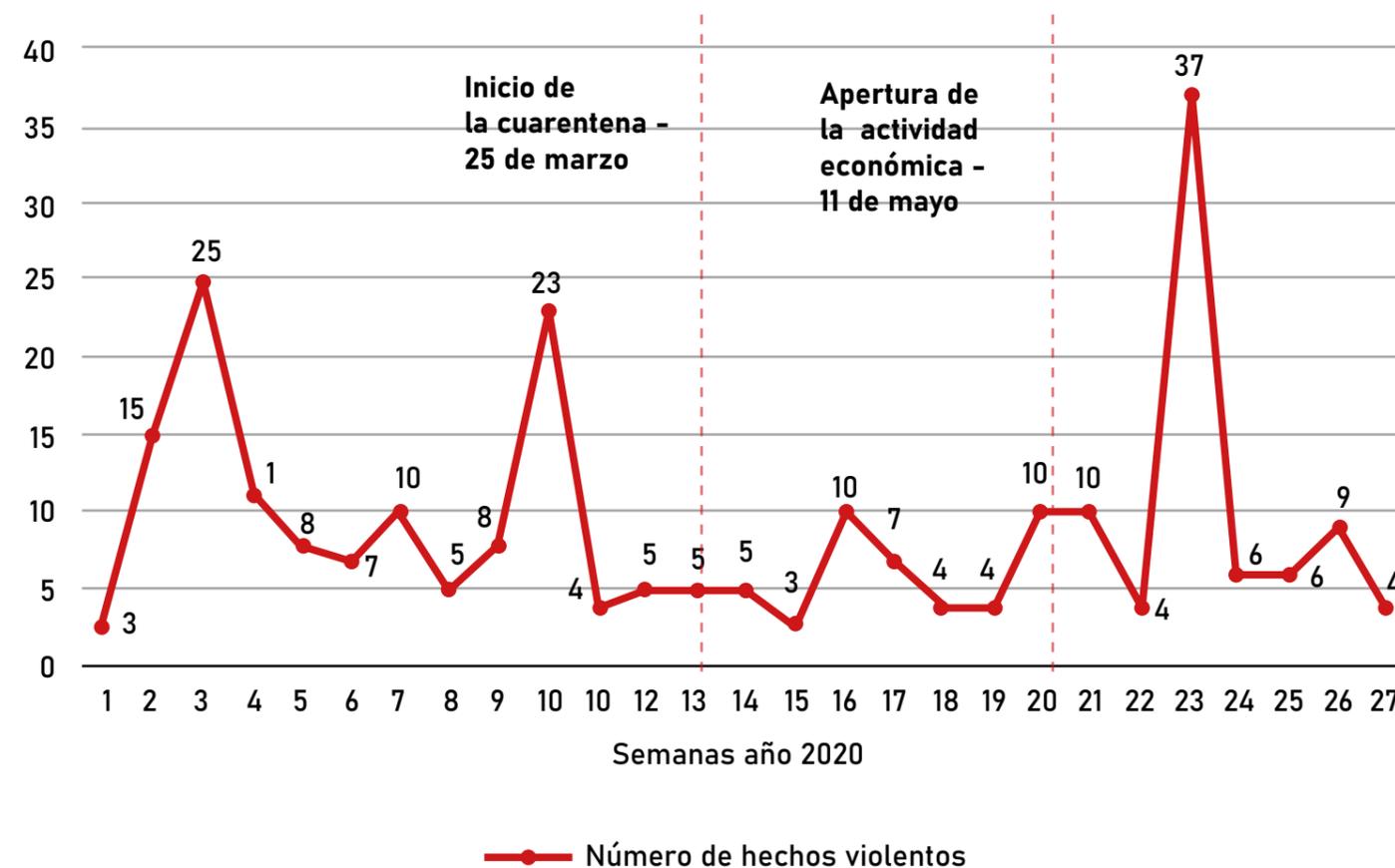
Así, un primer dato que se aprecia con claridad en la gráfica 1 es que el periodo analizado del 2020 ha tenido dos picos evidentes de violencia, en enero y junio, con 62 hechos cada uno. Estos dos meses concentran el 50% del total de los hechos registrados por la MOE en este año. Al contrastar esta situación con la emergencia sanitaria, se advierte que ambos ocurrieron en los momentos en que las restricciones a la movilidad han sido más laxas: el mes de enero en que la pandemia aún no había afectado nuestro país, y el mes de junio con la existencia de un número amplio de excepciones al mantenimiento de la política de aislamiento que devolvió el país a una condición de relativa normalidad.



Ahora bien, analizados todos los hechos violentos en su conjunto, tal como se observa en la gráfica 2, entre las semanas 13 y 19 del año en curso (que comprenden del 25 de marzo, inicio de la cuarentena, al 11 de mayo, inicio de la apertura de algunos sectores económicos) se aprecia una reducción significativa en los hechos de violencia contra los líderes políticos, sociales y comunales. Así, mientras durante las semanas 1 a 12 y 20 a 27 (fuera de los periodos de confinamiento estricto) se registraron un promedio de 1,6 hechos violentos al día, en las semanas 13 a 19, estos hechos se redujeron (en un 50%) a un promedio de cerca de 0,8 hechos violentos por día³.

GRÁFICA 2.

HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA LOS LÍDERES POLÍTICOS, SOCIALES Y COMUNALES POR SEMANA. ENERO 1 DE 2020 – JUNIO 30 DE 2020.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

² Por ejemplo, el pico de mayo de 2019 (en el que el 52% de los hechos violentos fueron contra líderes políticos) encuentra su explicación en que fue el inicio del último mes de inscripción de Grupos Significativos de Ciudadanos, y coincidió con la realización de las consultas de partidos para la selección de candidatos.

³ Por ejemplo, el pico de mayo de 2019 (en el que el 52% de los hechos violentos fueron contra líderes políticos) encuentra su explicación en que fue el inicio del último mes de inscripción de Grupos Significativos de Ciudadanos, y coincidió con la realización de las consultas de partidos para la selección de candidatos.

Por otra parte, al analizar las dinámicas de la violencia frente a la situación de pandemia vivida durante este 2020, se advierte una variación similar. **Pues si vemos el número de agresiones con distinción del tipo de hecho mes a mes, se encuentra que de forma congruente con la tendencia descrita, en el periodo más fuerte de las restricciones a la movilidad, concretamente en abril de 2020, fue cuando menor cantidad de hechos letales (asesinatos y atentados) se presentaron, como puede apreciarse en la gráfica 3. Asimismo, en lo corrido de 2020, junio ha sido el mes más violento con 20 asesinatos, cifra que representa un incremento del 82% frente a los registros correspondientes al mes de mayo, cuando el aislamiento estricto terminó.**

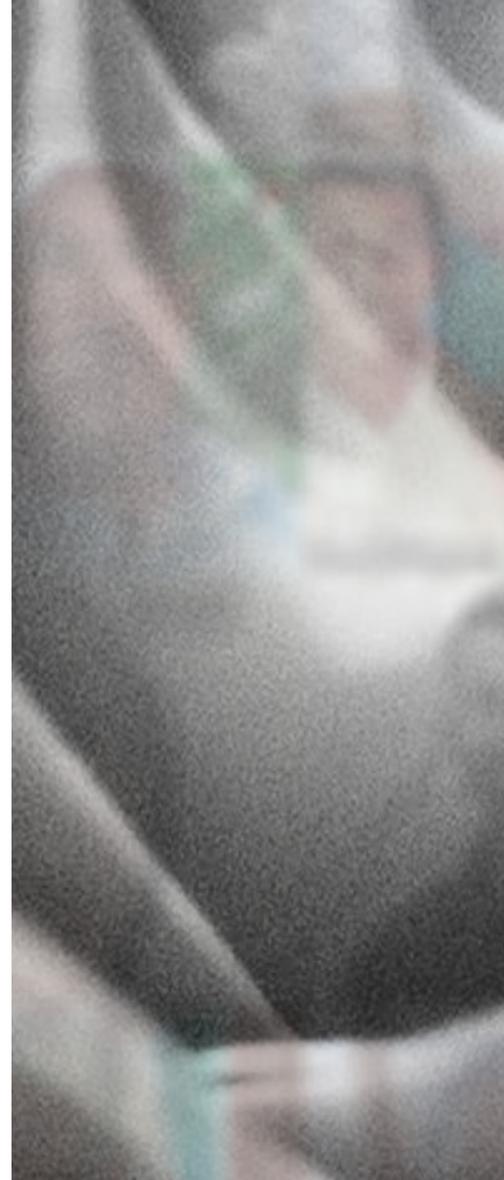
Ahora bien, al analizar de manera paralela los momentos de aislamiento y apertura, se observa que durante el periodo más estricto del confinamiento se presentaron 15 hechos letales (atentados y asesinatos), frente a 33 hechos que tuvieron lugar posterior al 11 de mayo. Es decir que comparando estos momentos (que tuvieron una duración similar), el periodo de apertura tuvo un 55% más de hechos letales respecto de los que se presentaron durante el aislamiento.

Mención especial requieren las amenazas, por tratarse del hecho más reiterativo durante el periodo analizado. Si bien en todos los casos los picos presentados ocurrieron fuera de los periodos de confinamiento estricto, contrario

a lo ocurrido con los hechos letales, este incremento no guarda relación con la pandemia, sino con la emisión de panfletos amenazantes de carácter colectivo. Por ejemplo, en el mes de enero, con panfletos que aparecieron contra líderes políticos de orden nacional en Bogotá D.C., en marzo pasado en el municipio de Saravena (Arauca), y recientemente en junio, a través de panfletos que buscan intimidar las labores de los concejales de El Doncello (Caquetá) y Caldoño (Cauca).

Por lo que hace a las amenazas colectivas, vale la pena precisar que en el periodo analizado se registraron 8 agresiones de esta naturaleza, dirigidas a un total de 75 líderes (que representan el 54% de los 139 líderes amenazados durante todo el semestre). Al respecto, 3 de ellas fueron firmadas por las Águilas Negras (en Bogotá y Saravena), una por las AGC (en Córdoba), y 2 por las disidencias de las FARC (en Caquetá y Cauca). De otra parte, 2 de las amenazas colectivas (en Santa Marta y Putumayo) no tienen un autor claro.

Sin embargo, incluso si se realizara un análisis de los hechos violentos registrados sin considerar estas amenazas colectivas, derivado de que a través de ellas, con un solo hecho se afectó a un amplio número de líderes, la tendencia descrita se conservaría, tanto en los tipos de liderazgo más afectados, como en la disminución de los hechos ocurridos dentro de los periodos de aislamiento.

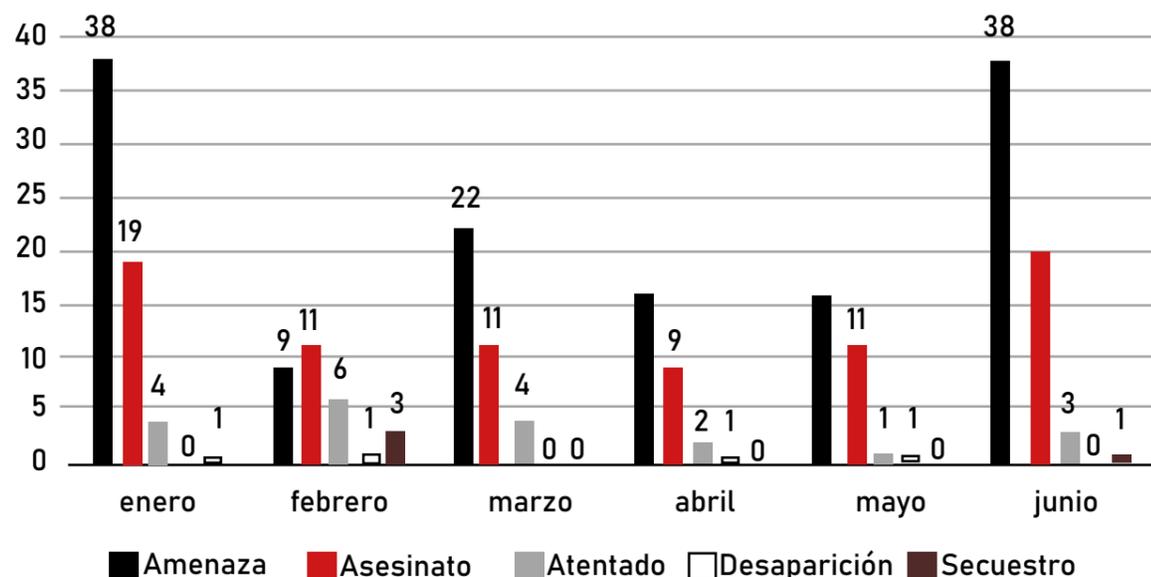


Por último, al analizar los hechos de violencia registrados en los distintos periodos (dentro y fuera de confinamiento estricto), frente a los tipos de liderazgos (tal como puede apreciarse en la gráfica 4), lo que se observa es lo siguiente. Si bien en todos los momentos, los líderes sociales son los más afectados, hay dos variaciones que vale la pena destacar. Por una parte, el incremento notable en la proporción de los hechos perpetrados contra ellos durante las semanas de aislamiento (pues concentran el 69% de las agresiones en este periodo). Por otro, el acrecentamiento en la letalidad de los hechos en los meses de apertura gradual, pues mientras en todo el semestre analizado el 52% de las agresiones contra los líderes sociales fueron letales (52 asesinatos y 12 atentados), del 12 de mayo al 30 de junio, esta cifra incrementó al 60% de las agresiones.

En cuanto a los líderes políticos, la tendencia es distinta, pues mientras durante el periodo de confinamiento estricto, la proporción de hechos violentos contra ellos disminuyó de forma evidente, la misma sufrió un incremento abrupto en los últimos meses del semestre, particularmente derivado de las 2 amenazas colectivas que aparecieron en el mes de junio. En cuanto a la letalidad de los hechos, lo que se advierte es que ésta se concentró en los meses previos al aislamiento (pues en este periodo se perpetraron el 81,3% de los hechos letales), y se reduce notablemente tanto durante el confinamiento, como en el periodo posterior.

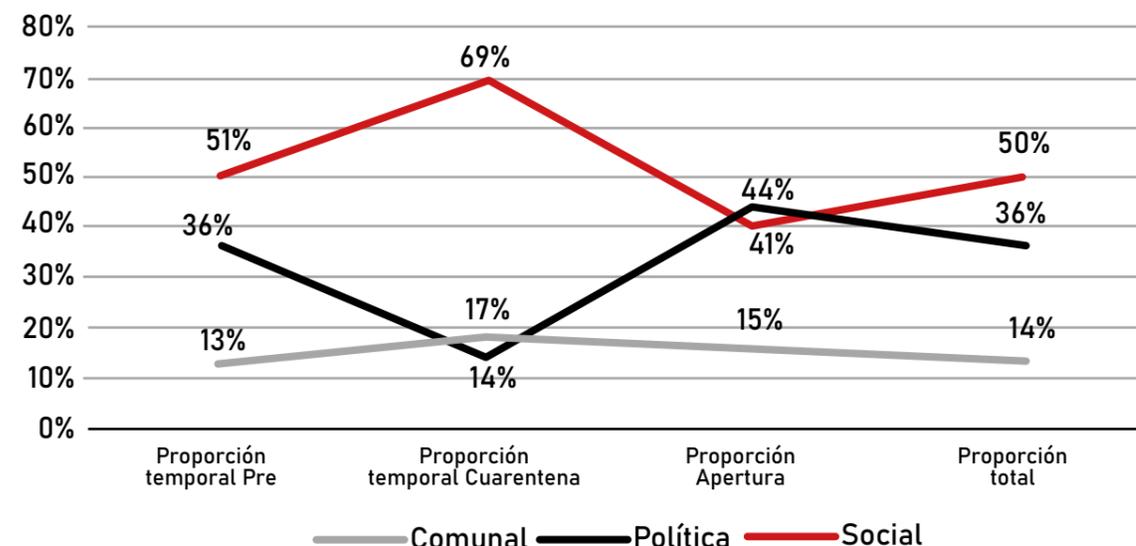
Por lo que hace a los líderes comunales, si bien la violencia contra ellos se mantuvo constante a lo largo del semestre, la letalidad de los hechos se concentró en el periodo de apertura gradual, momento en el que se perpetraron el 47,6% de los hechos letales (9 asesinatos y 1 atentados).

GRÁFICA 3.
HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA LOS LÍDERES POLÍTICOS, SOCIALES Y COMUNALES POR MES CON DISTINCIÓN DE HECHO.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

GRÁFICA 4.
HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA LOS LÍDERES POLÍTICOS, SOCIALES Y COMUNALES POR PERIODO (PRE PANDEMIA, CONFINAMIENTO ERICTO Y APERTURA GRADUAL)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE



Tal como se ha planteado, los datos expuestos evidencian que el aislamiento modificó el accionar de los grupos interesados en ejercer violencia contra líderes políticos, sociales y comunales. Aunque estuvo lejos de detener el fenómeno, sí tuvo un impacto en los números que se tenían en condiciones de apertura normal del país. No obstante, tras la reapertura, los hechos violentos siguieron ocurriendo en un patrón similar al observado previo al confinamiento, y en algunos casos, incluso se recrudecieron.

En relación con lo anterior, un fenómeno que llama la atención en aquellos territorios donde coinciden los hechos de violencia contra líderes y la presencia de grupos armados ilegales, es que desde el inicio de la cuarentena, los grupos interesados en afectar distintos tipos de liderazgo ejercieron una reducción en sus acciones violentas en contra de los líderes en territorio. Sin embargo, durante el mismo periodo se expandieron y ejercieron un control efectivo de más municipios. Esto se confirma al ver que dentro de las semanas 13 a la 19, periodo más restrictivo del aislamiento, el número de circunscripciones con presencia de Grupos Armados Ilegales aumentó en 31 municipios.

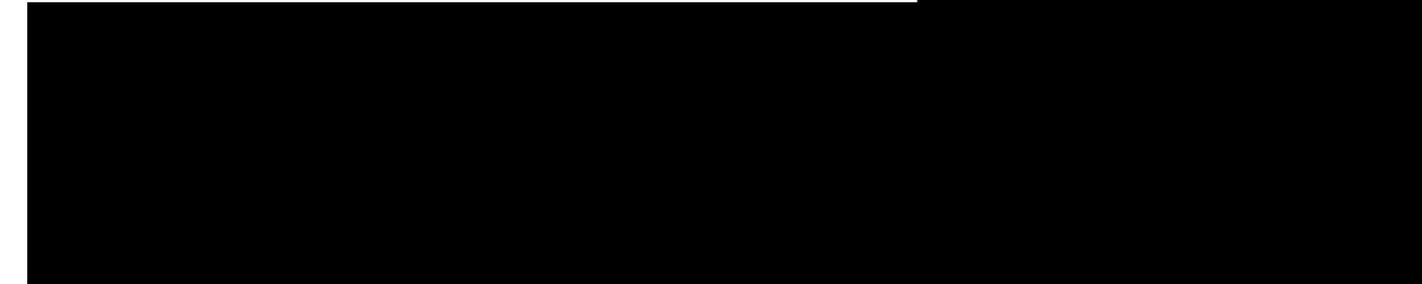
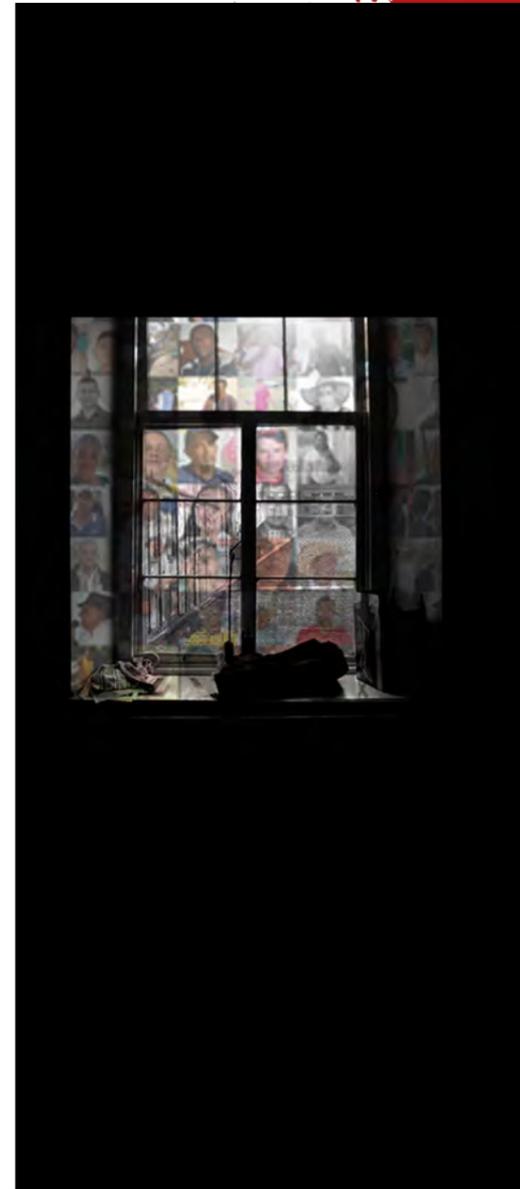
1.1. CONCENTRACIÓN DEPARTAMENTAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LÍDERES POLÍTICOS, SOCIALES Y COMUNALES.

Durante este primer semestre de 2020, el fenómeno de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales se ha extendido de manera constante en el territorio nacional. Los departamentos que registran hechos de violencia han ido en aumento. En enero, mes en que se presentó un pico de hechos violentos, estos se registraron en 20 entidades territoriales, y para junio este número se había incrementado a 28 departamentos. De manera particular se resalta lo ocurrido en febrero, pues a pesar de ser el mes con menor número de hechos violentos en tiempos de apertura del país, éstos incrementaron en 5 el listado de departamentos que se tenía en enero pasado.

Otro hecho a destacar y que evidencia el crecimiento territorial de este fenómeno, ocurrió en el departamento del Vichada, en donde desde el 2016 no se tenía registro de hechos violentos contra líderes de acuerdo con el monitoreo de la MOE, y sin embargo, en mayo pasado se tuvo noticia del primer asesinato en 4 años, contra la excandidata al Concejo Municipal de Cumaribo por el Partido Liberal, Olga Lucia Hernández.

En particular, la MOE enfatiza en la preocupación existente sobre los departamentos de Cauca, Arauca, Norte de Santander, Antioquia y Córdoba,⁴ ya que como se puede observar en la Tabla 2, en estos territorios se concentran cerca de la mitad de los hechos de violencia del país que han tenido lugar durante el primer semestre del 2020. Cabe destacar que la alerta sobre estos departamentos no es nueva, ya que según el monitoreo realizado por el MOE, en los últimos cuatro años estos departamentos han estado liderando tan penoso registro. Por lo tanto, la MOE reitera la necesidad de priorizar la respuesta del Gobierno Nacional, así como fortalecer la capacidad de respuesta por parte de los gobiernos locales de manera urgente en estas 5 regiones.

Mención especial amerita la situación que se está presentando al sur del departamento de Córdoba, en tanto que, desde el último trimestre de 2019, se han recrudecido las afectaciones contra los distintos tipos de liderazgo. En este año, destaca lo ocurrido durante el mes de abril, pues de manera contraria a lo que sucedió en el resto del país, en esta región se presentaron 8 hechos de violencia. Cabe destacar que esta situación afecta principalmente a los líderes sociales, ya que estos concentran el 80% de los hechos ocurridos en este departamento, de los cuales el 42% son asesinatos (5).



4. Si bien a lo largo del presente semestre, en el departamento de Arauca únicamente se registraron amenazas, cabe precisar que la violencia contra los líderes confluye con la presencia, en ese territorio, de distintos actores armados (ELN, disidencias de las FARC y GAO). Puntualmente, el caso de Saravena, donde se registró una de las amenazas colectivas de las Águilas Negras, tiene el mayor número de hechos de GAI en todo el departamento.

TABLA 2.
DEPARTAMENTOS DONDE SE HAN PRESENTADO HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA LÍDERES
POLÍTICOS, SOCIALES Y COMUNALES (1 DE ENERO DE 2020-30 DE JUNIO DE 2020)

#	Depto.	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Cauca	18	1	0	3	23	45	18,1%
2	Bogotá D.C.	21	0	0	0	0	21	8,5%
3	Arauca	18	0	0	0	0	18	7,3%
4	Norte de Santander	4	1	1	2	8	16	6,5%
5	Antioquia	3	0	1	3	9	16	6,5%
6	Córdoba	8	0	0	0	7	15	6,0%
7	Putumayo	4	2	0	2	6	14	5,6%
8	Caquetá	13	0	0	0	0	13	5,2%
9	Bolívar	6	0	1	0	5	12	4,8%
10	Valle del Cauca	3	0	0	2	6	11	4,4%
11	Magdalena	8	0	0	0	1	9	3,6%
12	Risaralda	8	0	0	0	0	8	3,2%
13	Huila	3	0	0	0	4	7	2,8%
14	Chocó	2	1	0	1	3	7	2,8%
15	Boyacá	3	0	0	0	1	4	1,6%
16	Quindío	4	0	0	0	0	4	1,6%
17	Sucre	2	0	0	1	1	4	1,6%
18	Tolima	2	0	0	2	0	4	1,6%
19	Cesar	1	0	0	1	2	4	1,6%
20	Santander	2	0	0	0	1	3	1,2%
21	Meta	0	0	0	2	0	2	0,8%
22	Nariño	0	0	0	0	2	2	0,8%
23	Cundinamarca	1	0	0	1	0	2	0,8%
24	Caldas	2	0	0	0	0	2	0,8%
25	La Guajira	2	0	0	0	0	2	0,8%
26	Atlántico	1	0	0	0	0	1	0,4%
27	Vichada	0	0	0	0	1	1	0,4%
28	Guaviare	0	0	0	0	1	1	0,4%
	Total	139	5	3	20	81	248	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

TERRITORIOS PDET

Ahora bien, cuando se pone el foco sobre la situación de las regiones de aplicación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, priorizadas para el proceso de posconflicto, debe decirse que en 15 de las 16 regiones PDET se han registrado hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales. En particular, es de destacarse la naturaleza de las agresiones registradas en estos territorios. Así, de los 81 asesinatos que se han cometido en estos seis meses en el país, 52 se presentaron en territorios PDET, lo que significa que 64,2% de los asesinatos se dieron en zonas priorizadas por el Estado para evitar los focos generadores de la violencia, tal como se detalla en la Tabla 3.

TABLA 3.
REGIONES PDET DONDE SE HAN PRESENTADO HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA LÍDERES POLÍTICOS, SOCIALES Y COMUNALES. 1
DE ENERO DE 2020-30 DE JUNIO DE 2020.

#	Región PDET	Amenaza	Secuestro	Desapar.	Atentado	Asesinato	Total por PDET	% por PDET
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle	17	1		3	16	37	26,1%
2	C 5 Caquetá	13				3	16	11,3%
3	C 2 Arauca	16					16	11,3%
4	C 11 Putumayo	4	2		2	6	14	9,9%
5	C 14 Sur de Córdoba	7				7	14	9,9%
6	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	7				2	9	6,3%
7	C 3 Bajo Cauca	3		1		4	8	5,6%
8	C 4 Catatumbo		1			5	6	4,2%
9	C 8 Montes de María	4				2	6	4,2%
10	C 13 Sur de Bolívar	1		1		2	4	2,8%
11	C 6 Chocó	1	1		1	1	4	2,8%
12	C 9 Pacífico-Valle-Cauca	1			1	1	3	2,1%
13	C 7 Sur de Meta-Guaviare				1	1	2	1,4%
14	C 16 Urabá					2	2	1,4%
15	C 15 Sur del Tolima	1					1	0,7%
	Total de agresiones a nivel nacional	139	5	3	20	81	248	
	Total de agresiones en regiones PDET	75	5	2	8	52	142	
	% de agresiones en regiones PDET	54,0%	100,0%	66,7%	40,0%	64,2%	57,3%	

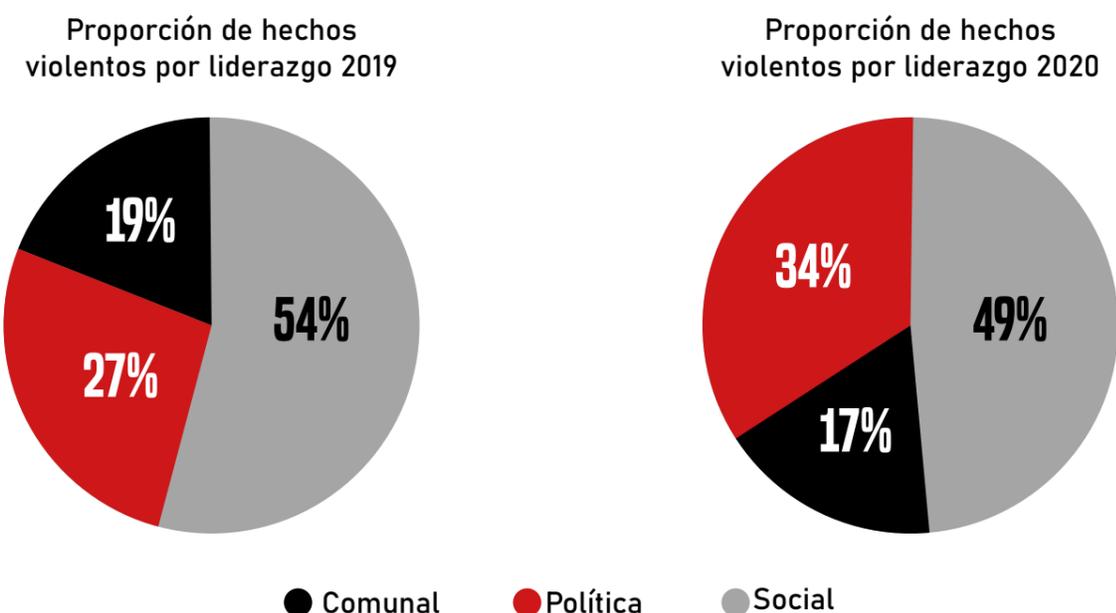
Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

niendo en cuenta lo anterior, cuando comparamos los seis primeros meses de 2019 con lo corrido de 2020, un primer dato a destacar es que hay un incremento de 39% de hechos violentos en las regiones PDET. Mientras que en 2019 se registraron 102 hechos, la cifra aumentó a 142 hechos en 2020. No obstante, como se ha señalado, el crecimiento en hechos violentos no solo es numérico, sino incluso en la letalidad de los mismos. Pues el número de asesinatos también creció en un 39% en el periodo analizado (al pasar de 39 en 2019 a 52 en 2020).

Desde otra perspectiva, tomando en consideración los liderazgos específicos afectados, se puede advertir que, si bien como en el resto del país los hechos se dirigieron principalmente contra los líderes sociales, mientras que disminuyen en relación con los líderes políticos y comunales, la proporción entre liderazgos se mantiene entre un año y otro, como lo demuestra la gráfica 5.

GRÁFICA 5.

COMPARACIÓN FRENTE A LA PROPORCIÓN POR TIPO DE LIDERAZGOS VIOLENTADOS EN TERRITORIOS PDET 2019 VS 2020. (ENERO 1 – JUNIO 30)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

LÍDERES SOCIALES:

Teniendo en cuenta que son el grupo con mayores afectaciones, se destacan las regiones de Nariño-Cauca-Valle y la del Sur de Córdoba, en donde los hechos letales contra este tipo de liderazgo se han incrementado de forma notable, al compararlos con el mismo periodo de tiempo de 2019. La región de Nariño-Cauca-Valle en 2019 registró 6 asesinatos, mientras que en lo corrido de 2020 van 14 (esto representa un incremento del 133%). Para la región del Sur de Córdoba pasamos de tener 1 asesinato en 2019 a 5 en 2020 (se incrementó en un 400%).

Así mismo, destacamos la situación de las regiones del Catatumbo y Caquetá que mantienen una situación constante frente a los hechos letales registrados. Por último, se resalta lo ocurrido en la región de Sur de Meta-Guaviare, pues en 2019 no se habían registrado hechos de violencia y para el presente año hubo 1 asesinato de un líder de derechos humanos en San José del Guaviare.

LÍDERES POLÍTICOS:

Si bien es cierto la proporción de hechos frente este grupo en términos generales se mantiene, disminuyen los hechos letales en un 53% frente al mismo periodo de 2019. Esto se explica porque el 2020 no es un año electoral, y porque la mayor afectación a este tipo de liderazgo en 2020 fueron las amenazas.



LÍDERES COMUNALES:

Frente a este tipo de liderazgo es importante señalar la situación que se presenta en el Bajo Cauca, donde lamentablemente se mantiene el patrón de hechos letales de 2019 (4 asesinatos). Así mismo, llama la atención la situación de las regiones del Catatumbo y de Putumayo, en donde en los seis primeros meses de 2019 no se registraron hechos violentos y en lo corrido en 2020 ocurrieron 3 asesinatos contra líderes comunales en cada una de estas regiones.



Foto: PACIFISTA
Montaje: Natalia Torres

LAS CIFRAS EXPUESTAS GENERAN UNA ALERTA SOBRE LOS TERRITORIOS DESTACADOS, YA QUE DE LAS MISMAS NO SOLO SE DESPRENDEN REGIONES CON NIVELES NOTABLEMENTE ALTOS DE VIOLENCIA LETAL, QUE SE HAN VENIDO RECRUDECIENDO EN ESTE PERIODO, SINO QUE TAMBIÉN REFLEJAN UNA DEFICIENCIA EVIDENTE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL ESTADO FRENTE A LOS LÍDERES SOCIALES Y COMUNALES.



En este sentido, es importante señalar, al hacer el análisis de la situación en los PDET, que el contexto expuesto es preocupante debido a que se trata de zonas priorizadas por el Gobierno Nacional, en donde las medidas implementadas no están teniendo el impacto esperado. **La violencia se agudiza en estas regiones y es necesario un mayor esfuerzo por parte de las autoridades tanto nacionales como locales, para prevenir y atender esta situación.**

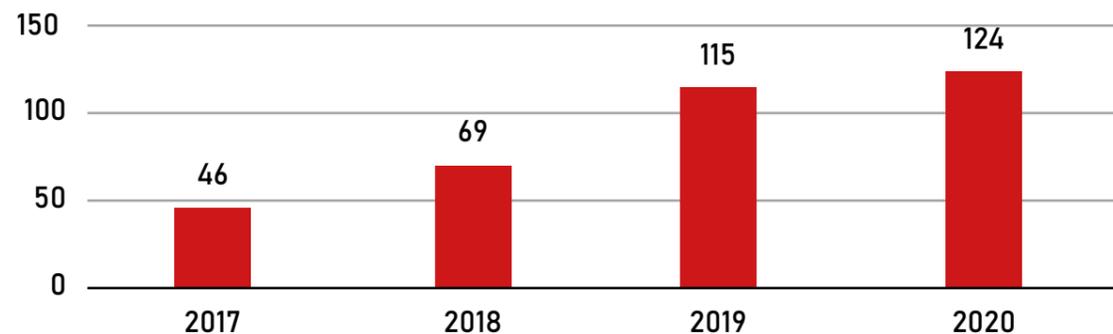


1.2. VIOLENCIA CONTRA LÍDERES SOCIALES⁵. LAS INICIATIVAS CIUDADANAS SON LAS MÁS AFECTADAS EN ESTE 2020.

Como se adelantó al inicio de este apartado, los líderes sociales son el tipo de liderazgo más vulnerado en lo que se lleva de 2020. Con un total de 124 hechos registrados, es por lejos la afectación más grave en cuanto a violencia contra líderes se refiere. Es decir que los ejercicios de defensa de derechos humanos y de representación de procesos de participación con origen social han sido la forma de participación más afectada en nuestro país durante este periodo.

Pero lo más preocupante de estas cifras es que no estamos ante un fenómeno nuevo. La violencia contra los líderes sociales viene en aumento constante año a año, como se puede observar en la gráfica 6. En este sentido, a pesar incluso de la situación de aislamiento y los periodos de disminución de hechos en el marco de la atención a la pandemia, durante el primer semestre de 2020 los hechos de violencia contra los líderes sociales nuevamente crecieron en comparación con el mismo periodo de 2019.

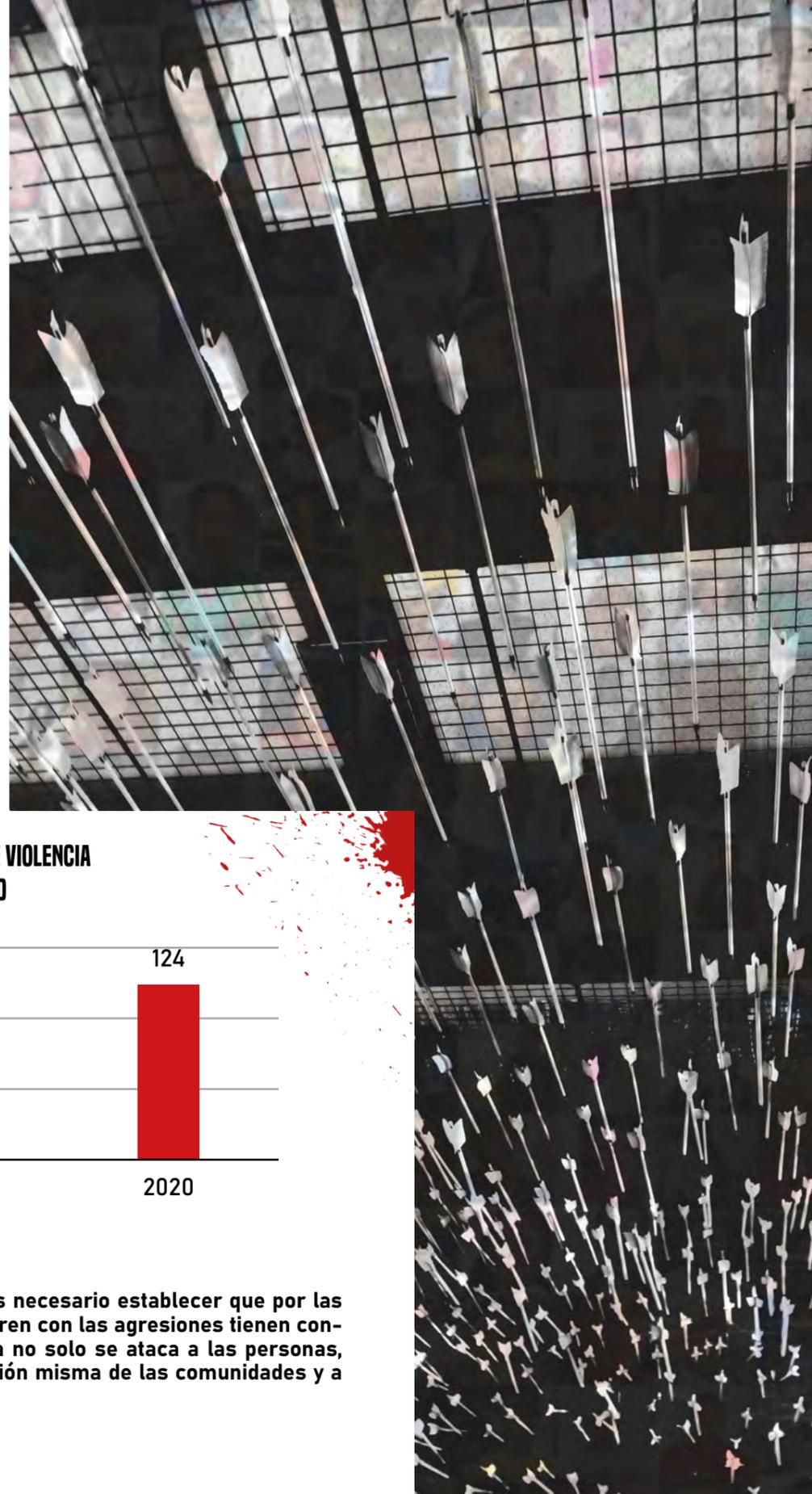
GRÁFICA 6.
NÚMERO DE LÍDERES SOCIALES VÍCTIMAS DE HECHOS DE VIOLENCIA DURANTE EL PRIMER SEMESTRE. 2017 – 2020



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

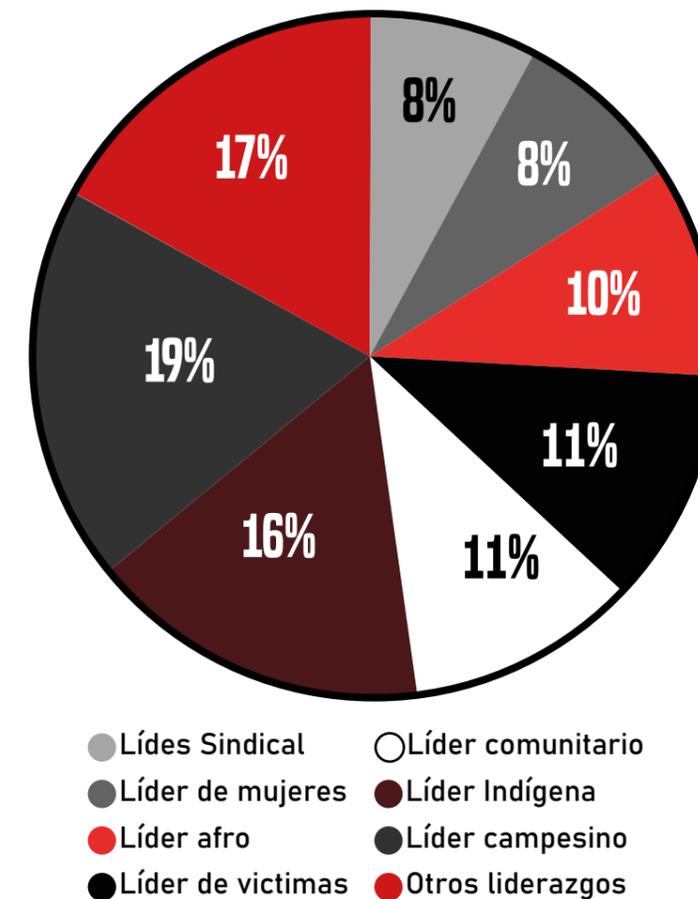
Ahora bien, al hablar de la violencia ejercida contra líderes sociales, es necesario establecer que por las características mismas de estos liderazgos, las afectaciones que se sufren con las agresiones tienen consecuencias muy particulares, pues a través de los hechos de violencia no solo se ataca a las personas, situación que de sí ya resultaría grave, sino que impacta a la organización misma de las comunidades y a los proyectos o causas que aquellos defienden.

5. Tal como se señaló en la Nota Metodológica al inicio de este documento, para la MOE es líder social, toda persona que ejerza 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 LGTBIQ, la protección de los territorios, tradiciones y comunidades étnicas, la defensa de los derechos humanos, entre otros.



En este sentido, atendiendo al rol que los líderes sociales ejercen, vale la pena precisar que estos no siempre desempeñan un único tipo de liderazgo específico, pues su actividad puede dirigirse a distintos objetivos o temáticas. Aún así, la MOE ha logrado identificar que los líderes campesinos (24 hechos), indígenas (20 hechos), comunitarios (14 hechos) y de víctimas (13 hechos), son los más afectados. Estos cuatro grupos concentran más del 57% de los hechos de violencia frente a los líderes sociales, tal y como se evidencia en la gráfica 7.

GRÁFICA 7.
PROPORCIÓN DE LÍDERES SOCIALES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA POR TIPO DE LIDERAZGO EJERCIDO. ENERO 1 – JUNIO 30 DE 2020



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE⁶

Relacionado con lo anterior, al hacer una revisión al componente étnico de las afectaciones a este tipo de liderazgo, destaca con preocupación la naturaleza de las agresiones perpetradas contra los líderes afro e indígenas. Pues el 58% de los hechos de violencia contra los líderes afro fueron letales (de los 12 hechos de violencia registrados, 5 fueron asesinatos y 2 atentados), mientras que en el caso de los líderes indígenas, la letalidad fue del 70% de los 20 hechos registrados (13 asesinatos y 1 atentado).

6. Los 20 hechos a los que se refiere el rubro de "otros liderazgos" corresponden a: líder de derechos humanos (5), líder ambientalista (2), líder de mineros (2), líder de restitución de tierras (2), líder de sustitución de cultivos (2), veedor ciudadano (2), líder docente (1) y líder LGBTI (1).

ASIMISMO, UN ANÁLISIS TERRITORIAL DE ESTAS AGRESIONES GENERA UNA ALERTA RESPECTO DE LO OCURRIDO EN CAUCA, CHOCÓ Y VALLE DEL CAUCA, DONDE SE CONCENTRAN EL 54,8% DEL TOTAL DE AGRESIONES CONTRA LÍDERES AFRO E INDÍGENAS DEL PAÍS. ESPECIAL LLAMADO DE ATENCIÓN MERECE A LA SITUACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, YA QUE DE LOS 9 LÍDERES INDÍGENAS AGREDIDOS EN ESE DEPARTAMENTO, 7 DE ELLOS FUERON ASESINADOS.

Regresando ahora a las cifras globales referidas, debe señalarse que no solo llama la atención el número de hechos violentos ejercidos contra los líderes sociales, sino la naturaleza de los mismos. Pues en el periodo se observó un incremento del 85% en el número de asesinatos contra este tipo de liderazgo (se pasó de 28 asesinatos en 2019 a 52 en 2020). Caso contrario ocurre con las amenazas, que en este periodo han disminuido en un 24%. **Los datos anteriores resultan alarmantes, pues evidencian que los patrones de violencia se están modificando hacia la letalidad de los hechos en contra de los líderes sociales.**

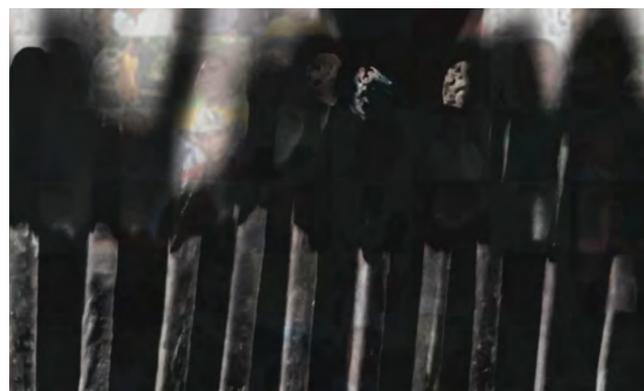
La situación expuesta se agrava al analizar las diferencias que se encuentran en las vulneraciones sufridas de acuerdo con el tipo de liderazgo ejercido. Por un lado, en el caso de los líderes sociales, los hechos letales (52 asesinatos y 12 atentados) representan el 52% de los registros contra este tipo de liderazgo, mientras que las amenazas representan un 45%. Al contrastar estas cifras con las de los líderes políticos (que son el segundo liderazgo más afecta-

do en el periodo), la proporción se invierte, pues en estos, las amenazas significan el 82% del número total de registros obtenidos. **Estas diferencias explican patrones de accionar violento distintos, ya que se hace evidente cómo al vulnerar a los líderes sociales se busca silenciar su voz, mientras que para el caso de los líderes políticos se prefiere disuadir su acción por medio de coaccionar su labor.**

Esta tendencia también muestra la intención que se tiene al atacar los procesos iniciados en organizaciones de base. Ya que la búsqueda de la letalidad, en vez de contrarrestar los ejercicios de liderazgo por medio de las amenazas, es una muestra clara del control que se busca ejercer en los territorios. En la medida que en escenarios de apropiación del territorio por las comunidades que allí habitan no es fácil de destruir con una amenaza, cada vez más, los actores que ejercen esta violencia buscan silenciar las voces como primera opción.

Ahora bien, en relación con la ubicación geográfica de estos hechos, a partir de un contraste con lo ocurrido en el mismo periodo de 2019, y analizando el número y la letalidad de los hechos de violencia contra líderes sociales, es necesario alertar sobre lo ocurrido en los departamentos de Cauca, que ha tenido un aumento de 250% en los asesinatos presentados (6 en 2019, contra 21 en 2020); Córdoba con un incremento del 400% (1 asesinato en 2019, contra 5 en 2020); Bolívar que presenta un aumento de 150% (2 asesinatos en 2019, contra 5 en 2020); Putumayo que tiene una variación porcentual de 200% (1 asesinato en 2019, contra 3 en 2020); Norte de Santander que si bien solo ha presentado un incremento de 33% (3 asesinatos en 2019, contra 4 en 2020), destaca por el número constante de asesinatos en ambos periodos.

Al respecto, cabe resaltar que la situación de violencia en estos departamentos no es particular del 2020, pues desde hace tres años se ha tenido un escalamiento en los hechos de violencia que afectan a líderes sociales en estos territorios y que ha sido alertada de manera reiterada por la MOE. Particu-



larmente se hace un especial llamado de atención sobre la situación del departamento de Córdoba, en donde analizando lo ocurrido desde el primer semestre de 2018, el número de hechos registrados en estos periodos ha aumentado en un 200%.

Para los primeros seis meses del año, también es de destacar la situación presentada en los departamentos de Huila, Guaviare y Cesar. Los primeros dos pues, contrario a lo ocurrido en 2019, ahora se registran asesinatos contra líderes sociales en sus territorios. En el caso de Cesar, porque si bien en 2019 se había perpetrado un asesinato, en el mismo periodo de 2020, ya se tiene registro de 2 asesinatos. Por otro lado, y como contraste a esta situación, se trae a colación el departamento de Nariño en donde la disminución de violencia contra líderes sociales es abrupta, pasando de 11 hechos violentos en los primeros 6 meses de 2019 a no tener un solo registro en este 2020. Resulta indispensable poner este caso en el centro de la discusión y analizar sus causas a detalle⁷.

Otro punto que vale la pena resaltar es la ruralidad de los hechos registrados, ya que siguiendo la misma tendencia que se observó en el 2019, el 46% de los asesinatos (24 de los 52) han tenido lugar en zonas rurales de los municipios. Llama la atención pues se trata precisamente de los espacios donde se observa menos presencia del Estado, y por ello, en los que las iniciativas ciudadanas para atender las necesidades de las comunidades se tornan indispensables. Por eso mismo, son territorios en los que las medidas de protección a los liderazgos resultan de la mayor relevancia.

Por último, es de resaltar que de los 124 hechos de violencia contra líderes sociales, 70 de ellos (el 56%) se han perpetrado en 13 de los 16 territorios PDET (81% de las zonas). Respecto de estos, destaca que 33 (el 47% de los hechos) son asesinatos, concentrándose estos en las regiones mencionadas en el apartado anterior.

En relación con lo expuesto, y tal como se ha señalado, no obstante se trata de regiones priorizadas por el Estado, los hechos de violencia registrados evidencian deficiencias claras en las políticas adoptadas para su protección. Por lo tanto, es necesario que se adopten mayores medidas en dichas regiones por parte de los gobiernos locales y el Gobierno Nacional, haciendo un llamado a que su intervención no solo sea brindada por medio de presencia militar o policiva en la zona, sino a través de la prestación de otros servicios públicos esenciales, como el acceso a la justicia, a misiones humanitarias, o servicios de salud, tal y como se abordará en un apartado posterior de este documento.

⁷ Cabe señalar que a partir de julio de 2020, esta situación se modificó dramáticamente, pero de ello se dará cuenta en el Informe Anual. Al respecto, debe tomarse en consideración que este departamento es una región que ha sufrido el impacto de la violencia posterior a la firma del Acuerdo de Paz con las FARC, y la ocupación de los territorios dejados por esta guerrilla. En este momento es un departamento en donde confluyen dinámicas relacionadas con la cadena productiva del narcotráfico y la búsqueda del control por parte del ELN, los GAO y las disidencias de las FARC, lo cual ha dejado en la mitad de la confrontación a la población indígena, afro y campesina, que habita el departamento.



1.3. VIOLENCIA CONTRA LÍDERES POLÍTICOS⁸. AFECTACIONES A FUNCIONARIOS RECIÉN ELECTOS.

Los líderes políticos son el segundo tipo de liderazgo más afectado durante este periodo, con 89 hechos registrados (el 35,9% del total de hechos de violencia del país) durante los primeros 6 meses de 2020. Del total de agresiones contra los líderes políticos, 73 son amenazas, lo que representa el 82% de aquellos, marcando así una gran diferencia sobre las afectaciones con otros liderazgos, como se mencionó en el apartado anterior.

En este mismo sentido, si bien este 2020 ha visto una disminución del 45% en la letalidad de los hechos contra líderes políticos en comparación con el año anterior, esto encuentra su explicación en el hecho de que el 2019 fue un año electoral, en el que según la experiencia de la MOE, los hechos de violencia contra los líderes se concentran mayormente en los políticos. Además, porque precisamente por este contexto diferenciado, en este 2020 dentro de los líderes políticos no se cuenta con precandidatos o candidatos (que el año pasado concentraron el 27% de los hechos de violencia contra los este tipo de liderazgo).

No obstante lo anterior, la violencia contra líderes políticos no cesa. En este 2020, llaman la atención y resultan preocupantes los hechos de violencia dirigidos a los funcionarios electos en 2019, que han sido víctimas de amenazas, atentados y asesinatos. Destaca el caso de éstos no solo por el número de funcionarios electos afectados, sino porque este fenómeno se incrementó en un 35% en relación con el año anterior. Pues mientras en 2019 fueron 40 los funcionarios de elección popular afectados, estos aumentaron a 54 en lo que va corrido del 2020.

Así, en los primeros seis meses de 2020, los funcionarios electos en 2019 que han sido víctimas de hechos de violencia son 8 alcaldes⁹, 42 concejales, 3 ediles y 2 diputados. El hecho letal más reciente es el del presidente del Concejo Municipal de San Francisco (Antioquia) quien fue asesinado, siendo el cuarto funcionario de elección popular víctima de homicidio después de haber sido electo en octubre de 2019. Este caso es importante destacarlo ya que este municipio del Bajo Cauca Antioqueño es una de las zonas donde más hechos de violencia se han presentado, y donde además existe presencia de grupos armados ilegales.

Entre los hechos más notorios registrados este año contra líderes políticos se deben mencionar 6 amenazas colectivas por medio de panfletos. Los tres primeros, firmados por Águilas Negras. Dos en Bogotá, en los que amenazaron a Claudia López, alcaldesa de Bogotá, y a 7 congresistas más¹⁰. El otro en Saravena (Arauca), a través del cual fueron amenazados Wilfrido Gómez, alcalde, 5 concejales, dos diputados y el personero¹¹. Por otra parte, una en Córdoba, firmada por las AGC, que incluyó a una candidata al Concejo de Montería¹². Los dos hechos restantes son atribuidos a las disidencias de las FARC, quienes bajo la



8. Tal como se señaló en la Nota Metodológica al inicio de este documento, para la MOE, el líder político incluye a todos aquellos precandidatos, 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.

9. Dentro de este grupo se incluye el caso del alcalde encargado de Cauca (Antioquia), quien fue amenazado y pese a no ser un funcionario de elección popular, se cataloga como líder político por el cargo que ostenta.

10. La alcaldesa de la coalición de la Alianza Verde / Polo Democrático (2), del Partido FARC (1) y de las coaliciones MAIS / UP / ASI (3) y Colombia Humana / UP (1).

11. El alcalde de Colombia Renaciente; los concejales del Partido de la U, Colombia Renaciente, Alianza Verde, MAIS y ASI, respectivamente; y 2 diputados del Partido Liberal y ASI.

12. La candidata postulada por la coalición UP / Polo Democrático / Alianza Verde.

misma estructura de los panfletos declararon objetivo militar a todos los concejales de El Doncello (Cauca) y Caldon (Cauca)¹³.

Expuesto este panorama y al tratarse precisamente de líderes políticos, resulta necesario hacer una revisión acerca de la filiación partidista de las víctimas de estos hechos. En la Tabla 4 puede apreciarse cómo el fenómeno de violencia que ha afectado a los funcionarios de elección popular no tiene un tinte partidista particular, ya que la mayoría de los partidos con personería jurídica tiene al menos uno de sus funcionarios electos con registro de algún tipo de vulneración. Los únicos partidos que no tienen a uno solo de sus funcionarios con algún hecho de violencia en su contra son AICO y MIRA. Al igual que ha ocurrido en años anteriores, esta situación no evidencia algún patrón ideológico específico en las afectaciones a este tipo de liderazgo.

TABLA 4.
NÚMERO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR POR PARTIDO POLÍTICO
(1 DE ENERO DE 2020-30 DE JUNIO DE 2020)

#	Partido político	Amenaza	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Partido Liberal	8		1	9	13,8%
2	Partido Conservador	8			8	12,3%
3	MAIS	7			7	10,8%
4	Partido de la U	5	1		6	9,2%
5	ASI	4	1		5	7,7%
6	Centro Democrático	5			5	7,7%
7	Partido/Alianza Verde	5			5	7,7%
8	Polo Democrático	4			4	6,2%
9	Coalición	3			3	4,6%
10	Cambio Radical	3			3	4,6%
11	Colombia Humana-UP	2			2	3,1%
12	Colombia Justa Libres	2			2	3,1%
13	Colombia Renaciente	2			2	3,1%
14	ADA	1			1	1,5%
15	FARC	1			1	1,5%
16	Funcionario sin partido*	1			1	1,5%
17	GSC	1			1	1,5%
Total		62	2	1	65	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

13. En el caso de El Doncello, los concejales amenazados eran del Partido Liberal (3), del Partido Conservador (3), de Cambio Radical (2), de Alianza Verde (1), ASI (1), Partido de la U (1), Centro Democrático (1) y Colombia Justa Libres (1). Por lo que hace a Caldon, incluyó al alcalde de MAIS, y los concejales de MAIS (4), Partido Liberal (3), Partido Conservador (2), Alianza Verde (2), Partido de la U (1) y Polo Democrático (1).

Pasando ahora a un análisis geográfico de los hechos, en el corrido del 2020, los departamentos que más registran hechos de violencia contra líderes políticos son Cauca (14 amenazas y 2 atentados), Caquetá (13 amenazas) y Arauca (11 amenazas). Al respecto, si bien como se ha señalado, estas cifras no resultan comparables con lo ocurrido en 2019, las afectaciones registradas contra líderes políticos muestran variaciones territoriales importantes. Por ejemplo, el departamento de Arauca registra una disminución de hechos notoria, derivado del gran número de amenazas hechas por el ELN el año pasado, a distintos candidatos de la región.

También destaca el caso de Bogotá D.C., en el que de las 21 amenazas registradas, 9 fueron contra líderes políticos de reconocimiento nacional (8 a través de 2 amenazas colectivas mediante panfletos firmados por Águilas Negras). Ahora bien, precisamente por tratarse de la Capital de la República, no debe dejarse de lado la situación, ya que la atención de manera preventiva puede resultar útil a la hora de proteger la vida de los líderes amenazados en la ciudad.

Ahora bien, por lo que hace a los hechos letales registrados este año, si bien como se señaló el decremento fue notable respecto de lo ocurrido en 2019, vale la pena destacar que el 60% de los asesinatos contra los líderes políticos se concentran en los de-

partamentos de Antioquia (2), Valle de Cauca (2) y Córdoba (2). Asimismo, llama la atención de manera particular la situación del departamento de Sucre, en donde mientras en el 2019 no se registraron ni atentados, ni homicidios, en lo corrido del 2020, ya se tiene un hecho de cada tipo.

Finalmente, sin desconocer que en lo transcurrido del año se advierte una reducción en los hechos de violencia contra líderes políticos, **de lo expuesto en este apartado se evidencian dos realidades.** En primer lugar, que a pesar de no estar en un año electoral, la situación de violencia contra los líderes políticos persiste, en particular, en contra de los funcionarios electos en 2019, que concentran el 60,7% de las agresiones contra este tipo de liderazgo. Esta situación resulta particularmente preocupante pues es una muestra de que los hechos de violencia tienen como objetivo controlar al Estado, precisamente a partir del sometimiento de sus líderes. En segundo lugar, la expansión territorial del fenómeno, ya que los registros de hechos violentos se han ampliado a nuevas regiones y territorios a pesar de la situación de emergencia sanitaria. Un ejemplo emblemático lo encontramos en el departamento de Vichada donde, como se mencionó anteriormente, se registró el primer asesinato desde hace 4 años que la que MOE lleva a cabo este monitoreo.



Foto:
ELAFROBOTA.COM.CO

1.4. VIOLENCIA CONTRA LÍDERES COMUNALES¹⁴. ELECCIONES SUSPENDIDAS, AFECTACIONES VIGENTES.

En lo que va de este 2020 se han presentado 35 hechos de violencia contra líderes comunales: 19 asesinatos, 2 atentados, 3 secuestros, una desaparición y 10 amenazas. Esto significa un aumento del 13% respecto de los 31 hechos registrados en el mismo periodo de 2019 (18 asesinatos, 8 atentados y 5 amenazas). La explicación a este incremento en principio podría haberse encontrado en que las elecciones de Juntas de Acción Comunal estaban programadas para mayo de 2020; sin embargo, los meses que mayor cantidad de hechos violentos registraron fueron mayo y junio, una vez que las elecciones ya habían sido aplazadas a causa de la pandemia.

En relación con lo anterior, resulta relevante precisar que si bien el aplazamiento de las elecciones de las Juntas de Acción Comunal fue necesario derivado de la emergencia sanitaria, indudablemente generó un impacto en la democracia local, ya que este grupo de ciudadanos son la expresión básica de la democracia en el nivel más cercano a la población. Lo anterior explica la importancia de su rol en sus respectivas comunidades, mismo que les convierte en un foco de violencia debido a su labor.

En este sentido, lo que la MOE ha identificado es que los liderazgos, entre más locales, son objeto no solo de mayor violencia, sino de una violencia más letal. Este es el caso tanto de los líderes comunales, como de muchos de los líderes sociales, pues por esta razón están expuestos a distintos riesgos como por ejemplo estar en zonas rurales con presencia de grupos armados y economías ilegales.

De ahí que de los 35 hechos de violencia perpetrados contra los líderes comunales,¹⁶ (el 46% de los registrados) ocurrieron en sectores rurales de los municipios. Esta situación ha venido en aumento al compararla con lo sucedido en 2019, ya que para el año anterior, el 42% de las afectaciones se presentaron en áreas rurales. En este sentido, la MOE hace un llamado a los gobiernos locales y al Gobierno Nacional para generar un enfoque diferencial en las políticas de prevención y protección a los líderes comunales y sociales, teniendo en cuenta las diferencias entre la territorialidad urbana y rural.

Por otra parte, como ya ha sucedido desde años anteriores, se identifica que los presidentes de JAC resultan ser los más afectados por la violencia. Tarésidentes de JAC fueron víctimas de algún hecho de violencia, 9 de ellos (el 50%) fueron asesinados en:

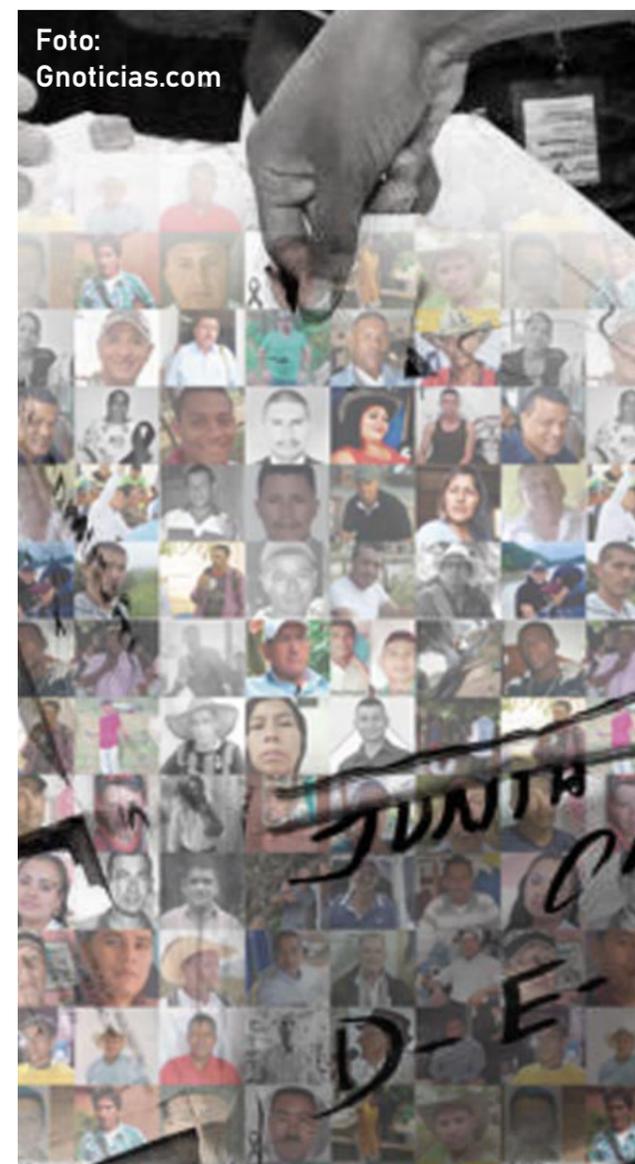


Foto:
Gnoticias.com

Mercaderes y Almaguer (Cauca); Convención (Norte de Santander); Campoalegre, Algeciras y Samaniego (Huila); Becerril (Cesar); San Miguel (Putumayo) y Tarazá (Antioquia). Asimismo, en Ibagué (Tolima) se registró el atentado a un presidente de JAC. Por su parte, en Ituango (Antioquia), Santa Marta (Magdalena), Bucaramanga y Barrancabermeja (Santander), Arauca (Arauca), Cúcuta (Norte de Santander) y en Bogotá D.C. fueron amenazados 7 presidentes de estas organizaciones comunales.

¹⁴. Tal como se señaló en la Nota Metodológica al inicio de este documento, para la MOE, son líderes comunales todos aquellos dirigentes de las JAC electos por voto popular, así como los candidatos y excandidatos a estas elecciones. Es decir, quienes ostenten o hayan ostentado cargos en las mesas directivas, tales como presidente, vicepresidente, secretario, fiscal.

TABLA 5.
NÚMERO DE HECHOS VIOLENTOS CONTRA LÍDERES COMUNALES POR CARGO
(1 DE ENERO DE 2020-30 DE JUNIO DE 2020)

#	Líderes comunales	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Presidente de JAC	7	1	-	1	9	18	51,43%
2	Miembro de JAC	-	1	-	-	3	4	11,43%
3	Vicepresidente de JAC	-	-	-	-	3	3	8,57%
4	Fiscal de JAC	-	1	-	-	1	2	5,71%
5	Secretario de JAC	-	-	1	1	1	3	8,57%
6	Tesorero de JAC	-	-	-	-	2	2	5,71%
7	Miembro de Confederación de JAC	1	-	-	-	-	1	2,86%
8	Presidente de Asociación Municipal	1	-	-	-	-	1	2,86%
9	Vicepresidente de Federación Comunal	1	-	-	-	-	1	2,86%
Total		10	3	1	2	19	35	
%		28,	8,5	2,8	5,7	54,		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Ahora bien, entre los hechos ocurridos en el 2020 se resalta la situación que se presentó en el departamento de Putumayo, particularmente el municipio de Puerto Guzmán, donde los exmiembros y miembros de las JAC están siendo asesinados. Por ejemplo, Gloria Ocampo, lideresa social que hace dos años había sido secretaria de JAC en Puerto Guzmán, fue asesinada en enero. En el mes de febrero dos líderes, el fiscal de la JAC Villa Fátima y su hijo que ejercía funciones como coordinador del Comité de Obras de esta JAC, fueron secuestrados y posteriormente asesinados, también en Puerto Guzmán.

Así mismo, el departamento de Antioquia se suma este año a las alertas emitidas por la MOE para atender los liderazgos comunales. Ya que en el primer semestre se han registrado 6 asesinatos contra líderes comunales, de los cuales 4 se concentran en el Bajo Cauca. Esta situación contrasta particularmente con lo que ocurrió en 2019, ya que se presenta un aumento del 300% de asesinatos (al pasar de 1 asesinato en 2019 a 4 en este 2020). Uno de los casos más aberrantes y que da cuenta de la situación humanitaria vivida en la región, tuvo lugar en el municipio de Tarazá, donde se asesinó al vicepresidente de la JAC de la Vereda Urales, y los actores armados que cometieron el hecho impidieron el

levantamiento del cuerpo por parte de familiares y autoridades. Por esta razón la MOE hace un llamado a las autoridades a que se atienda la situación del Bajo Cauca.

Ahora bien, es de resaltar que de los 35 hechos de violencia contra líderes comunales, 24 de ellos (el 68,6%) se han perpetrado en 9 de los 16 territorios PDET. Respecto de estos, destaca que 15 (el 62,5% de los hechos) son asesinatos, concentrándose estos en las regiones mencionadas en el apartado 1.2 del presente Informe. Por lo que hace a su atención, como se ha señalado, es necesario que se adopten mayores medidas en dichas regiones por parte de los gobiernos locales y el Gobierno Nacional, y que éstas sean integrales.

Finalmente, si bien como se ha señalado los hechos violentos contra los líderes comunales no presentaron un incremento significativo este año, es de destacarse que el 60% de estos fueron letales (asesinatos o atentados), lo que coloca a estos liderazgos en una situación de riesgo particular, que necesariamente debe ser atendida tanto por el Gobierno Nacional, como por los gobiernos locales en sus respectivos territorios.

1.5. ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA CONTRA LIDERESAS POLÍTICAS, SOCIALES Y COMUNALES.

La violencia política contra las mujeres y, en particular, contra las lideresas, es un fenómeno que se ha recrudecido en los últimos años, a la par de los esfuerzos realizados desde distintos ámbitos para promover el liderazgo y la participación de las mujeres tanto en la política, como en diversos ámbitos de representación.

Es por ello que para la MOE, resulta importante visibilizar la situación particular en que se encuentran las lideresas y resaltar el rol que las mujeres cumplen en distintos escenarios de participación y representación. Ya que la participación de las mujeres en política no se reduce a los espacios político-electorales, sino que también ejercen roles de liderazgo en las organizaciones sociales, indígenas, afros, ambientales, comunales, entre otras. En todos estos ámbitos son sujetas a hechos de violencia y afectaciones que derivan no solo de su papel como lideresas, sino también de forma diferenciada, de su condición de género.

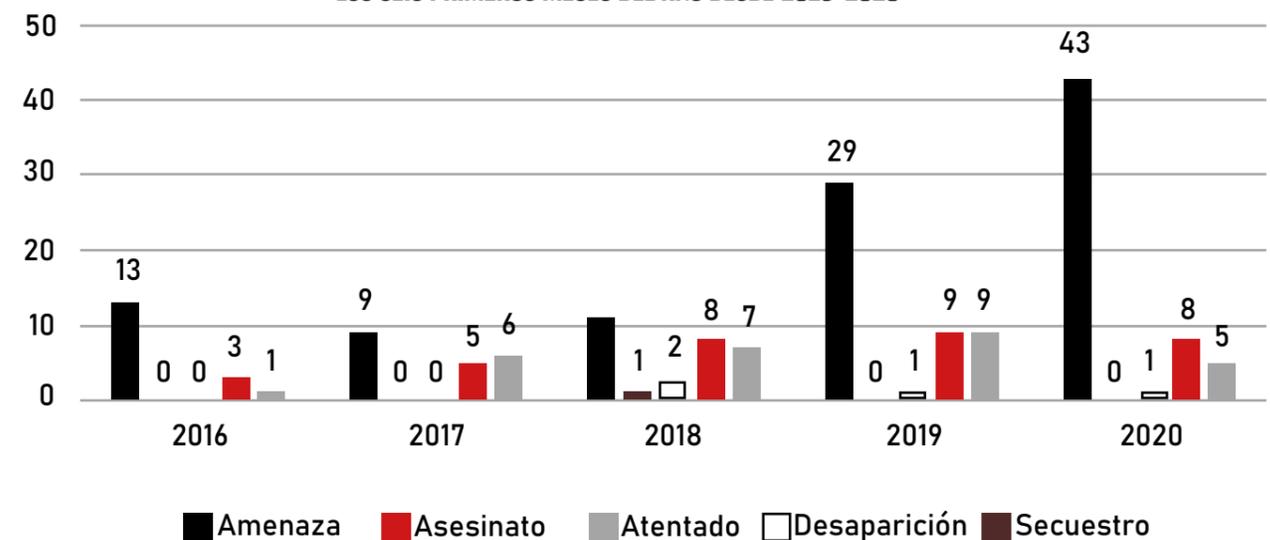
Así, para efectos del presente análisis, los datos que se presentan se refieren únicamente a los hechos de violencia contra lideresas incluidos en la Tabla 1, sin desconocer que la violencia política contra las mujeres es un fenómeno mucho más amplio y complejo (que abarca afectaciones de tipo psicológicas, simbólicas y económicas de distinta naturaleza), cuyo análisis específico requiere de indicadores distintos a los empleados para el estudio de la violencia contra los líderes políticos, sociales y comunales. En los próximos meses, la MOE emi-

tirá un informe específico en el que se abocará a analizar este fenómeno a profundidad, puesto que de las discusiones tanto sociales como legislativas que se están dando en Colombia, surge la necesidad de reconocer el fenómeno y crear mecanismos específicos y diferenciales para enfrentarlo.

Expuesto lo anterior, cabe señalar que de acuerdo con el monitoreo de violencia contra líderes, se ha logrado establecer que de los 248 hechos registrados en el corrido del 2020, 57 de ellos (el 23%) corresponden a hechos contra lideresas políticas, sociales y comunales. Al respecto, no obstante la situación de aislamiento que estuvo presente en este semestre en el país, y los correspondientes periodos de disminución de la violencia en el marco de las medidas para la atención de la pandemia, en lo corrido de 2020 se registra un incremento del 18,8% de los hechos de violencia contra las lideresas si se comparan contra los hechos del mismo periodo de 2019.

Sin embargo, este incremento no solo se observa este año, estamos ante un fenómeno que ha tenido un crecimiento constante a lo largo del tiempo. Así, de un análisis de los hechos de violencia contra lideresas políticas, sociales y comunales ocurridos durante los seis primeros meses de cada año, desde 2016 hasta 2020, según se observa en la gráfica 8, es posible advertir que año con año se registra un mayor número de afectaciones en contra de los roles de liderazgo ejercidos por mujeres.

GRÁFICA 8.
HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS LIDERESAS POLÍTICAS, SOCIALES Y COMUNALES EN LOS SEIS PRIMEROS MESES DEL AÑO DESDE 2016-2020



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

De las cifras anteriores se desprenden dos conclusiones. La primera, un crecimiento evidente en la importancia tanto de la participación de las mujeres en los ámbitos políticos, sociales y comunales, como de los roles que desempeñan en cada uno de estos ámbitos. La segunda, que cada vez más los grupos armados y demás actores que ejercen violencia están interesados en afectar este ejercicio de defensa de derechos humanos encabezado por mujeres.

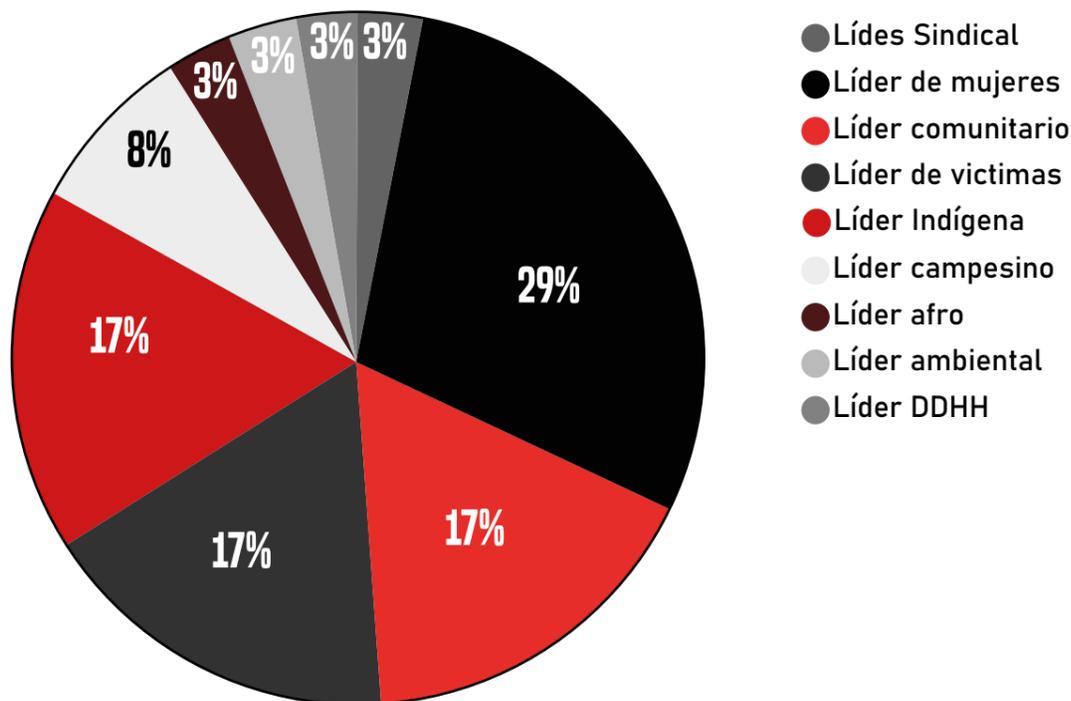
Por otra parte, si bien los hechos de violencia letal y física contra las lideresas disminuyeron en este periodo, el hecho violento más recurrente contra las mujeres en ejercicios de liderazgo es la amenaza. Al respecto, resulta necesario destacar que este tipo de afectaciones tienen un tinte particular en el caso de las lideresas, pues al ejercer este mecanismo de presión sobre ellas, quien las realiza recurre también a estereotipos y simbolismos que extienden la afectación a sus familiares y allegados, afectando así la integridad psicológica de quienes las rodean. Dicho de otro modo, a diferencia de lo que ocurre con los líderes, en que las amenazas se dirigen a ellos exclusivamente, en el caso de las lideresas, por regla general las amenazas inclu-

yen referencias a su condición de mujer, y amagos contra las personas más cercanas a ellas. Aunado a esto, precisamente por el contexto de exclusión histórico de las mujeres en la participación en el debate público, las amenazas contra las lideresas les trascienden, pues al dirigirse a su condición de género, se convierten en una medida de disuasión contra otras mujeres a participar en esos mismos espacios.

Lo anterior adquiere una relevancia particular al analizar las características específicas de las actividades realizadas por las lideresas afectadas por estos hechos de violencia. Al respecto, el 61% de los hechos de violencia registrados fueron en contra de lideresas sociales. Es precisamente en esa condición en la que es posible advertir la diversidad de roles ejercidos por las mujeres y que se ven afectados por los hechos de violencia. Lo anterior, en tanto que su alcance aporta a la construcción y defensa de derechos, tanto de las causas de mujeres, como también de forma destacada, desde escenarios ambientales, comunitarios, de víctimas o de comunidades indígenas, tal como se puede apreciar en la gráfica 9.

GRÁFICA 9.

PROPORCIÓN DE LIDERESAS SOCIALES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA POR TIPO DE LIDERAZGO EJERCIDO. ENERO 1 – JUNIO 30 DE 2020



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

A partir de lo expuesto, al tratarse de un fenómeno que ha ido incrementando de forma constante a lo largo del tiempo, se hace necesario que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales establezcan rutas de prevención y protección para atender la violencia contra las lideresas, sin importar el tipo de rol ejercido, pero tomando en consideración sus condiciones y contextos específicos, a partir de políticas diferenciales, que tomen en consideración la particular forma en que esa afectación se genera sobre las mujeres.

1.6. CONFLUENCIA DE LOS ACTORES ARMADOS ILEGALES Y LA VIOLENCIA POLÍTICA.



Durante la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, los grupos armados continuaron con sus acciones violentas, incluso durante las siete semanas de aislamiento más restrictivo. No obstante a lo largo del periodo analizado se ha advertido una reducción global, tanto de los hechos de violencia contra los líderes, como de las acciones violentas de los grupos armados ilegales, resulta necesario resaltar que también se ha observado un incremento en la letalidad de la violencia (en particular, contra los líderes sociales y comunales), y una ampliación en los territorios en los que hacen presencia los distintos Grupos Armados Ilegales -GAI.

Ahora bien, tal como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH¹⁵, la violencia en Colombia es una realidad extremadamente compleja y por consiguiente no atribuible a una causa exclusiva sino el resultado de la suma de múltiples factores y causas estructurales. Sin embargo, la violencia se ha enfocado en diversos territorios del país, especialmente en aquellos que de manera histórica se han visto afectados por el conflicto armado interno, en perjuicio principalmente de líderes sociales.

En relación con lo anterior, vale la pena destacar que al contrastar los territorios donde confluyen los hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, con la presencia de GAI se desprende con claridad que si bien el conflicto armado en las regiones es una causa importante de la violencia contra los líderes, no es el único factor determinante de la misma.

Así, mientras que de los 109 municipios donde se han presentado hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en lo corrido del 2020, en el 67% de ellos (73 municipios) hay presencia de al menos un grupo armado ilegal¹⁶, de ello no se deriva que todos los hechos ocurridos en estos territorios sean imputables a aquellos. Incluso, el 23% de los hechos violentos contra líderes ocurrieron en municipios donde no hay registro de presencia de los GAI.

Visto ahora desde la óptica de la letalidad de la violencia, si bien el 75,2% de los hechos letales contra líderes se perpetraron en municipios donde se tiene registro de presencia de GAI, de esta circunstancia no se desprende que todos esos hechos letales sean atribuibles a estos grupos. Aunado a ello, el 24,8% de los hechos letales se registraron en territorios sin presencia de los GAI.

Ante este contexto, resulta indispensable contar con investigaciones serias, objetivas y exhaustivas que permitan identificar tanto las razones que llevan a que se cometan estos hechos de violencia, como al verdadero determinante de los mismos. Lo anterior, tanto para lograr el esclarecimiento de los hechos y la justicia en torno a los mismos, como porque solo de la comprensión del fenómeno es posible encontrar y aplicar medidas reales de prevención y protección.

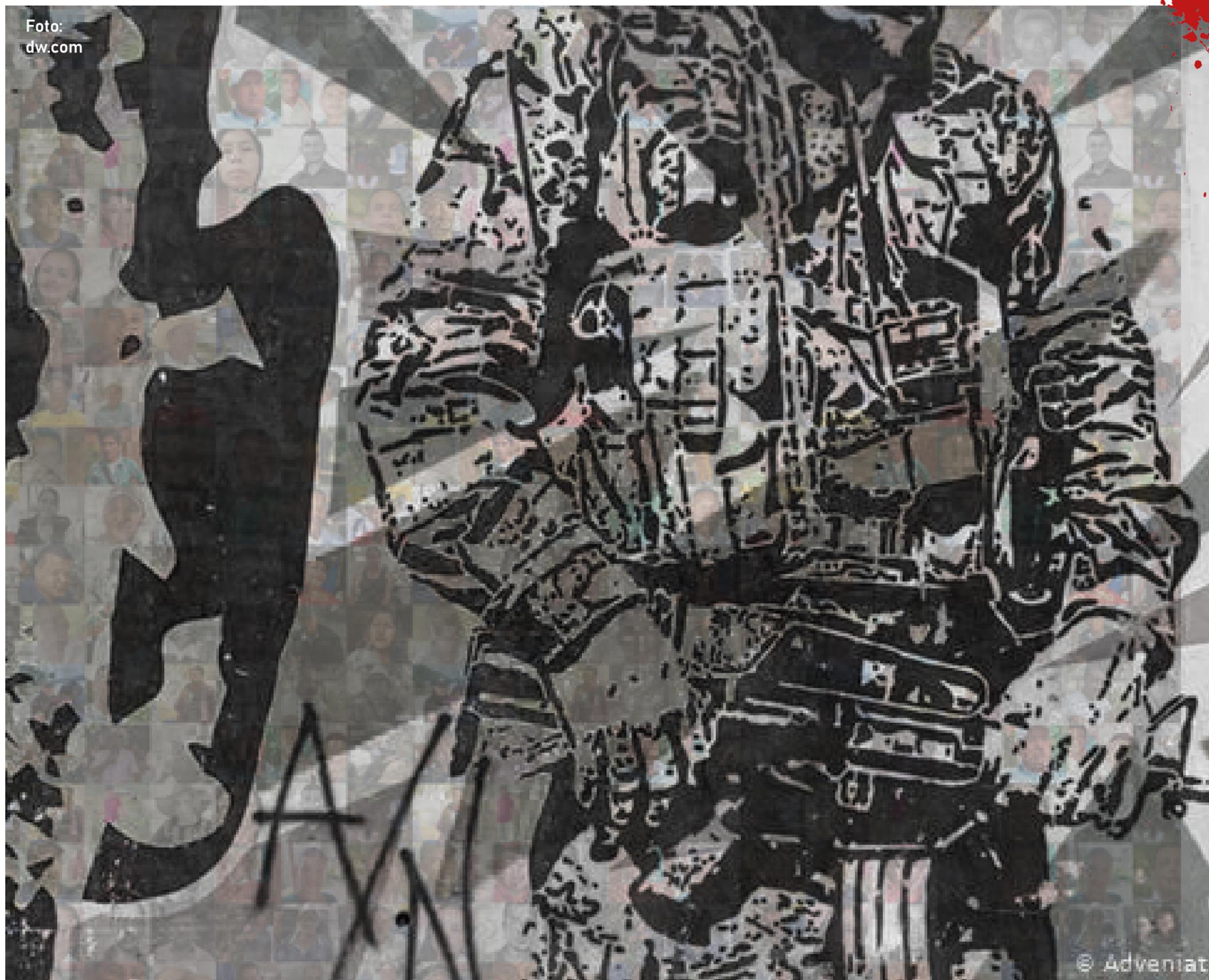
15. CIDH, Comunicado de Prensa intitulado "La CIDH hace un llamado a Colombia para redoblar sus esfuerzos en la implementación integral del Acuerdo Final para la Paz", del 31 de julio de 2020. Consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/185.asp>.

16. Ver anexo 1. Mapa de municipios donde coinciden los hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales y la presencia de grupos armados ilegales.

En este sentido, si bien las autoridades son las encargadas de acabar con la impunidad, investigando y judicializando a los responsables, es importante reconocer que no todos los hechos de violencia están en el marco del conflicto, sino que además existen disputas políticas y sociales locales que posibilitan y fomentan la violencia.

Al respecto, y con relación al esclarecimiento de los hechos de violencia contra los líderes políticos, sociales y comunales, en enero de este año la Fiscalía General de la Nación¹⁷, específicamente la Unidad Especial de Investigación, entregó los avances de diversas investigaciones frente a los asesinatos contra líderes sociales. Como resultado identificaron que el 38% de los hechos los cometieron particulares, mientras que los grupos delincuenciales organizados son responsables del 31%, y después vienen las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), las disidencias de las FARC, el ELN, el EPL y Los Caparrapos con el 31% restante. En cuanto al determinador, es decir, al que dio la orden del asesinato, la respuesta es más compleja, pues un 78% obedece a órdenes de personas particulares y el 22% están a cargo de un grupo armado ilegal.

Los datos anteriores refuerzan la hipótesis de que a nivel local, existen diversos intereses detrás de la violencia contra los líderes políticos, sociales y comunales, que no siempre incluyen el accionar de los grupos armados. Por ello, la MOE ha insistido en que es necesario identificar y contrarrestar a los actores legales o ilegales responsables de la planificación y ejecución de los hechos de violencia, y establecer mecanismos eficaces de prevención y protección respecto de la vida e integridad de las distintas personas que ejercen liderazgos en el país.



17. El Espectador. (2020). "¿Quiénes ordenaron asesinar a los líderes sociales?, el 78% fueron particulares": Fiscalía. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/quienes-ordenaron-asesinar-los-lideres-sociales-el-78-fueron-particulares-fiscalia-articulo-900243/>

2. ACCIONAR DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES: UN SEMESTRE DE CAMBIOS DE ESTRATEGIA Y REACOMODAMIENTO.

Como se estableció en la parte final del apartado anterior, si bien existe una relación entre la presencia de los GAI y los hechos de violencia política, aquella no es la razón exclusiva de estos hechos contra líderes políticos, sociales y comunales. No obstante, ante la confluencia de ambos fenómenos, es necesario poner un foco especial en las dinámicas de conflicto ejercidas por cada actor armado para lograr una comprensión más completa de este fenómeno. Por esta razón, en el presente apartado se analizarán las acciones violentas¹⁸ y amedrentamientos ocurridos durante los primeros seis meses de 2020.

Para efectos de lo anterior, se entiende que hay presencia de un grupo armado cuando éste realice acciones violentas o bélicas, o se encuentre en un territorio realizando actividades como combates con otro grupo armado o realizando acciones unilaterales que perjudiquen a la población. Por otro lado, se identifican como amedrentamientos, todas aquellas amenazas por medio de panfletos o grafitis con el objetivo de generar miedo entre la población sin que signifique se estén realizando acciones violentas.

Estos suelen estar dirigidos contra la población civil, líderes sociales, periodistas, y población en condiciones de vulnerabilidad.

Cabe precisar asimismo que la guerrilla del ELN, las disidencias de las FARC, los grupos armados organizados tales como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y Los Caparrapos, la antigua guerrilla del EPL actualmente denominada como "Los Pelusos", son los grupos que en distintos territorios hacen presencia y en algunos casos se disputan por su permanencia. Para identificar la presencia de los GAI en los territorios, la MOE hace monitoreo a partir de fuentes abiertas como medios de comunicación y del Monitor humanitario de OCHA¹⁹

donde se reportan los hechos de violencia armada con un grupo identificado.

Expuesto lo anterior, hay algunos puntos generales sobre los cuales vale la pena enfatizar. En primer lugar, al igual que se observó en el caso de la violencia contra líderes, durante el primer semestre del 2020 el accionar de los GAI ha disminuido frente al mismo periodo del 2019. Puesto que, para ese año, según el monitoreo que realiza la MOE, se registraron 260 acciones violentas, mientras que en lo corrido de este año se han registrado 245, lo que representa una disminución poco significativa del 6%, que no puede entenderse como un desescalamiento del accionar armado.



Asimismo, si bien el periodo de aislamiento a causa de la emergencia sanitaria ha traído consecuencias en algunas regiones donde hacen presencia los GAI, para el periodo analizado, la intensidad general del conflicto se ha mantenido. Es decir que de acuerdo con los registros, durante la pandemia los grupos armados han continuado con su accionar, a pesar de la declaratoria, por parte del ELN exclusivamente, del cese al fuego unilateral en el mes de abril.

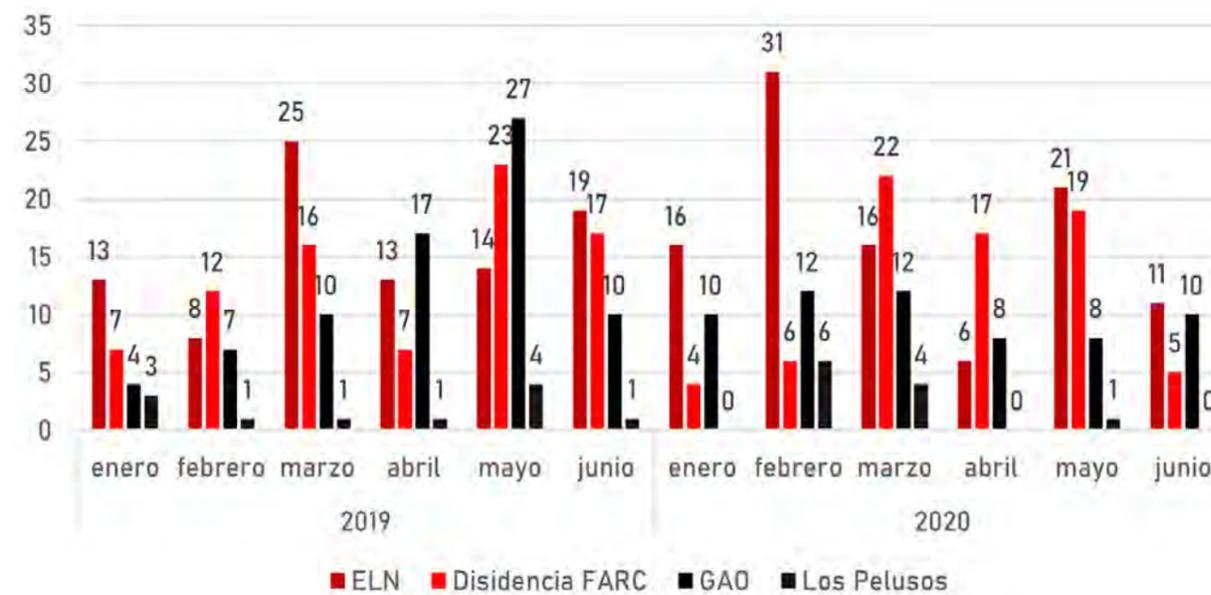
De hecho, en el mes y medio de confinamiento estricto decretado por el Gobierno Nacional (que corresponde al 25% del periodo analizado), se registraron el 23,3% de las acciones violentas del semestre. Dicho de otro modo, comparando el periodo de confinamiento estricto con aquellos previos a la emergencia sanitaria y de apertura gradual, se desprende que mientras antes y después del aislamiento se registraron 1,4 acciones bélicas por día, éstas se redujeron solo en un 14% durante el periodo de restricción, en el que se registraron 1,2 acciones violentas por día. Lo anterior contrasta con lo ocurrido respecto a la violencia política analizada en el apartado anterior, que en los momentos de confi-

namiento se redujo en un 50%. Nuevamente, estos datos refuerzan la hipótesis que la presencia de los GAI no es el único elemento determinante de la violencia ejercida contra líderes.

De igual forma, la Defensoría del Pueblo alertó que, durante el periodo comprendido entre el 23 de marzo y hasta el 27 de abril de 2020, los grupos armados ilegales realizaron 72 acciones que afectaron a la población civil. De esos actos violentos, 14 (19%) son atribuidos a las disidencias de las FARC, 11 (15%) al ELN, 44 (61%) a grupos sucesores del paramilitarismo y 3 (4%) relacionados al EPL²⁰

Ahora bien, analizadas las 245 acciones bélicas a partir de cada uno de los grupos armados ilegales en particular, es el ELN el que más acciones ha realizado con 101 (41,2%), le sigue las disidencias de las FARC con 73 (29,7%), los GAO con 60 (24,4%) y Los Pelusos con 11 (4,4%). En la gráfica 10 se puede observar el número de acciones violentas durante este periodo de tiempo por grupo armado, comparando éstas con las registradas el mismo periodo de 2019.

GRÁFICA 10. COMPARATIVO DEL NÚMERO DE ACCIONES VIOLENTAS POR PARTE DE LOS GAI PRIMER SEMESTRE DE 2019 VS. 2020.



Fuente: Elaboración Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE con datos de OCHA

En cuanto a los amedrentamientos, en el primer semestre del año también se ha visto una disminución del 13% de estos hechos frente al mismo periodo de 2019, pues hubo registro de 92 amedrentamientos en 2019 mientras que en 2020 hay registro de 80. Los GAO son los que más amedrentamientos han realizado con 29 (36,7%), le sigue el ELN con 25 (31,6%), las disidencias de FARC con 24 (30,3%) y finalmente Los Pelusos con una (1%). En la gráfica 11 se puede observar que entre marzo y abril los GAO aumentaron la cantidad

18. Gómez Vega, A. M. (2019). Riesgo por presencia, intensidad de acciones y amedrentamientos de grupos armados ilegales para las elecciones locales de 2019. Mapas y Factores de Riesgo Electoral Elecciones Autoridades Locales Colombia 2019. Recuperado de: <https://moe.org.co/wpcontent/uploads/2019/11/Mapas-de-Riesgo-Electoral-2019-DIGITAL.pdf>

19. 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/>

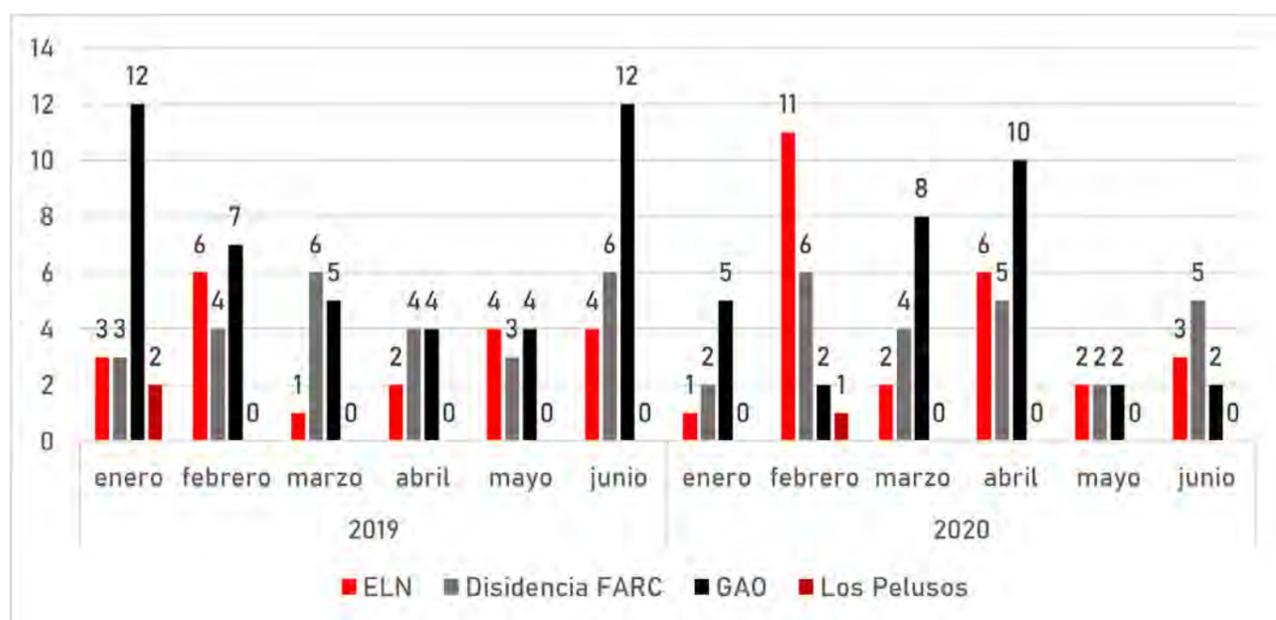
20. El Universal. (2020). La violencia no respeta la cuarentena: alerta de la Defensoría a Mininterior. Recuperado de: eluniversal.com.co/colombia/la-violencia-no-respeta-la-cuarentena-alerta-de-la-defensoria-a-mininterior-YE2798436

Al respecto, los grupos sucesores del paramilitarismo son todos aquellos que surgieron con la desmovilización de los grupos paramilitares en el 2006.

de amenazas frente a enero y febrero en un 61,1%. Ahora bien, un punto que vale la pena aclarar es que la existencia de amenazas no necesariamente da cuenta de la presencia armada de los grupos en un territorio; sin embargo, esta acción se puede entender como una manifestación de interés en controlarlo.

GRÁFICA 11.

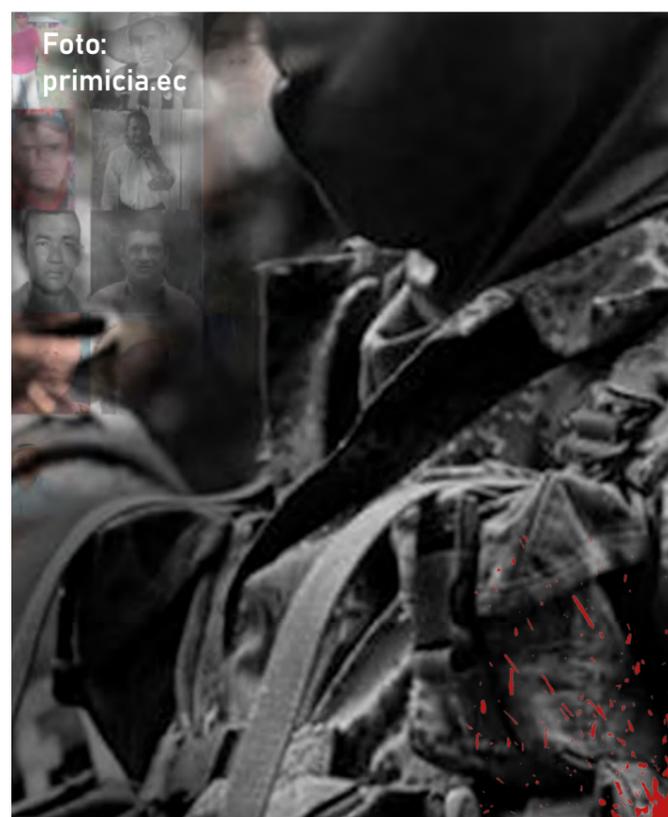
COMPARATIVO DEL NÚMERO DE AMEDRENTAMIENTOS POR PARTE DE LOS GAI PRIMER SEMESTRE DE 2019 VS. 2020



Fuente: Elaboración Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE con datos de OCHA

Una situación particular que se ha observado en este semestre respecto de los amedrentamientos, es que durante el periodo de aislamiento, distintos GAI (como el ELN, las disidencias de las FARC, y distintos Grupos Armados Organizados) han recurrido a la “disuasión” armada para obligar al confinamiento de la población, a fin de prevenir el contagio del Covid-19. Lo anterior en departamentos como Nariño, Antioquia, Cauca y Putumayo. Esta situación explica el hecho de que, a diferencia de lo observado respecto de las acciones bélicas, los amedrentamientos por parte de los grupos armados incrementaron en un 75% durante el periodo de mayor restricción (al pasar de 0,4 a 0,7 amedrentamientos por día).

Expuesto lo anterior, para analizar el comportamiento de los grupos armados ilegales durante el primer semestre del 2020, es necesario identificar cómo ha actuado cada uno de ellos en los diferentes territorios donde se encuentran, razón por la cual cada grupo de los mencionados tendrá un apartado especial. Asimismo, se analizará cómo ha continuado el narcotráfico, una de las fuentes más importantes de financiación de dichos grupos, en medio de la pandemia.



2.1. ACCIONAR DEL EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL – ELN.

Durante el primer semestre, el ELN se ha interesado por mantener sus zonas de influencia, lo que ha llevado a sostener combates y enfrentamientos con otros grupos armados que pretenden hacerse al control. Ejemplo de esta situación han sido los enfrentamientos en los departamentos del Chocó con las AGC y en el Cauca con las disidencias de las FARC del Frente 6.

Ahora bien, en lo que va del 2020, el ELN ha realizado 101 acciones violentas, lo que significa un aumento del 10% frente al año anterior, cuando se realizaron 92. Este incremento puede ser entendido como una manera de presionar al Gobierno Nacional para el reinicio de las negociaciones de paz, suspendidas desde febrero de 2019. De igual modo, puede ser consecuencia de la reacomodación de los distintos grupos ilegales que se enfrentan por el control de las economías ilegales. Esta situación se puede confirmar al revisar los enfrentamientos con el Ejército Nacional en San Pablo (Bolívar) y en el Bajo Cauca Antioqueño, así como los enfrentamientos que tuvieron en los municipios de Bojayá (Chocó) y Leiva (Nariño) con los GAO y disidencias de las FARC, respectivamente.

Durante este semestre, febrero fue el mes con mayor número de acciones violentas del ELN, tal como se puede observar en la gráfica 10, precisamente cuando realizaron el paro armado²¹ en el que llevaron a cabo acciones contra la población civil y la fuerza pública en los departamentos de Norte de Santander (Región de Catatumbo), Arauca, Chocó y Cesar. De igual modo, el mes de mayo, a partir de la terminación del cese unilateral al fuego, sig-

nificó un repunte en el número de acciones, pues presentó un crecimiento del 250% frente a abril.

En cuanto a los amedrentamientos, febrero también fue el mes con el mayor número de amenazas a la población civil, igualmente en el marco del paro armado convocado, como se puede ver en la gráfica 11. En ese periodo de tiempo hubo distintas amenazas contra la población por alertas de artefactos explosivos improvisados, panfletos y grafitis. Estos hechos se concentraron en Arauca, Bolívar, Cauca, Chocó y Sucre. Con base en lo anterior, es posible señalar que los amedrentamientos son acciones que se realizan para mantener el control territorial y como una muestra de interés de incursionar en otras zonas por parte de esta organización armada.

En el tiempo en que se realizó el cese al fuego unilateral, desde el 1 hasta el 30 de abril de 2020, se encontraron algunas acciones que no permitieron la total tranquilidad de la población civil. Si bien realizar el monitoreo al cese al fuego es complejo por la falta de fuentes de verificación, la MOE identificó al menos 4 acciones violentas que afectaron a la población civil en: Valdivia (Antioquia), Santa Bárbara (Nariño) y Bojayá (Chocó); y 6 amedrentamientos en: San Pablo (Bolívar), Nuquí, Juradó, Bahía Solano, Bajo Baudó (Chocó) y Samaniego (Nariño), que fueron atribuidos al ELN.

Como regiones a destacar, se encuentran el pacífico caucano, Arauca, Norte de Santander, Chocó y Antioquia. Respecto de la primera, en mayo se registraron enfrentamientos entre las disidencias del

21. El Tiempo (2020). Consultado en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/asi-termino-el-paro-armado-promovido-por-el-eln-462994>

22. Revista Semana (2020). Consultado en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/guerra-en-el-cauca-por-la-coca-entre-disidentes-de-farc-y-eln/666027>

Foto: primicia.ec



Frente 6 con el ELN en Guapi y Timbiquí. Esto podría explicarse como consecuencia de la expansión de dicha disidencia en la región para hacerse al control de las rutas de salida del narcotráfico. Asimismo, se tuvo registro de al menos 7 acciones violentas entre el ELN y el Ejército en mayo, esto principalmente en Arauca y el Catatumbo. Durante el mes de junio, las acciones violentas se redujeron en un 48% frente a lo ocurrido en mayo, y se concentraron en Norte de Santander, Arauca, Chocó y Antioquia.

Finalmente, durante este primer semestre se destacan los secuestros cometidos por el ELN. Por ejemplo, el caso de dos policías auxiliares secuestrados el 31 de marzo, precisamente un día antes del inicio oficial del cese unilateral al fuego, en la vía entre Teorama y Ocaña (Norte de Santander); el secuestro de dos trabajadores de una petrolera entre Fortul y Tame (Arauca) a inicios de mayo, ya con la finalización del cese el fuego unilateral; y el secuestro de una suboficial del Ejército en Saravena (Arauca) a inicios de junio. Estos hechos son relevantes, puesto que el gobierno ha insistido en que la guerrilla deje de secuestrar como muestra de buena voluntad para poder reiniciar los diálogos de paz.²³



2.1.1. TENSIONES ENTRE EL GOBIERNO Y EL ELN.

Es importante tomar en cuenta que el ELN ha insistido en la reactivación de los diálogos de paz. Las acciones violentas podrían ser evidencia que este grupo armado quiere mostrarse lo suficientemente fuerte para insistir en la necesidad de la terminación del conflicto por la vía de la negociación. Por su parte, por medio del Decreto 601 de 2020, el Gobierno anunció que da vía libre al sometimiento individual de los miembros de los GAI. Esto, lejos de abrir paso a la continuidad de los diálogos de paz, parece una estrategia encaminada a disminuir vía re-inserción individual el número de integrantes de los grupos ilegales.

Aunque producto de estas medidas han existido desmovilizaciones, especialmente de miembros del Frente José María Becerra²⁴, el sometimiento individual no puede ser entendido como una medida pensada para acabar con el grupo, sino que busca impactar en la moral de la tropa del ELN. Por su parte, como respuesta a estas medidas, el ELN ha recurrido al reclutamiento forzado, tal y como se observa en el municipio de Medio Baudó (Chocó). Asimismo, ha continuado con el reclutamiento de menores de edad. Al respecto, el ICBF registró el rescate de 13 menores de edad que fueron reclutados. Asimismo, durante el periodo de aislamiento, según la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (Coalico), el reclutamiento forzado aumentó en un 113% con respecto al año 2019.²⁵

Por ello, desde la MOE se hace un llamado de atención para que se reinicien los diálogos entre el gobierno y el ELN. Su presencia en al menos 20 departamentos del país, y su capacidad de afectación a la población civil deberían ser suficiente razón para reanudar los acercamientos y buscar un cese bilateral y definitivo al fuego. No obstante, ello debe venir acompañado de un compromiso por parte del ELN con detener el reclutamiento forzado de menores de edad, el secuestro, y liberar a las personas que están retenidas.



²³. Revista Semana (2020). Gobierno le dice NO a propuesta del ELN para cese al fuego bilateral. Consultado en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/eln-propone-cese-al-fuego-bilateral--noticias-colombia/684869>

²⁴. Vanguardia (2020). Desmovilización en el Eln: ¿presión o ruptura? Consultado en: <https://www.vanguardia.com/colombia/desmovilizacion-en-el-eln-presion-o-ruptura-HY2375595>

²⁵. Carolina Ávila (2020). Falta de clases aumentó el reclutamiento forzado en Colombia <https://www.elspectador.com/colombia2020/pais/falta-de-clases-aumento-el-reclutamiento-forzado-en-colombia-articulo-919732/>

Si bien hasta el momento, las estrategias implementadas por ambos bandos en disputa han tendido hacia el mantenimiento y recrudecimiento del conflicto, y no a su terminación pacífica, resulta necesario que se muestre la buena voluntad por las partes negociantes para la posible reactivación de los diálogos de paz. Si bien empezar una negociación de paz no implica abandonar del todo las estrategias de guerra, sí se espera que haya ciertas acciones que comprueben la disposición de las partes.

Cabe señalar que en medio de las negociaciones con el ELN hay antecedentes de cuatro ceses de hostilidades unilaterales, de manera simultánea con el desarrollo de procesos electorales entre 2016 y 2018, buscando la garantía de realización pacífica de las elecciones que han tenido lugar, así como un cese bilateral que culminó en enero de 2018. Si bien ello ha significado un desescalamiento del conflicto y un alivio para la población civil, la discusión no debiera estancarse en la posibilidad de ceses al fuego unilaterales o bilaterales, sino en dejar acciones como el secuestro, el reclutamiento de menores de edad, la siembra de minas antipersona o ataques a la población civil. Sin embargo, en los hechos, las negociaciones para llegar a estas medidas transitorias han tomado más tiempo que la discusión central del acuerdo para la terminación definitiva del conflicto.

2.2. ACCIONAR DE LAS DISIDENCIAS DE LAS FARC

Durante el primer semestre del año las disidencias de FARC disminuyeron en un 11% el número de acciones violentas comparado con el mismo periodo del 2019, teniendo en cuenta que este año cometieron 73 acciones mientras que el año anterior fueron 82. Igualmente, sus acciones se concentraron principalmente en el departamento del Cauca con el 40% de las acciones violentas, seguido por Nariño con el 12,3%. Además, hubo acciones en Antioquia, Arauca, Putumayo, Meta, Guaviare, Valle del Cauca, Caquetá y Tolima. **El mes con más acciones violentas, como se observa en la gráfica 10 fue marzo, mes en el que inició el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional y empezaron las afectaciones por parte de las disidencias hacia la población civil con la justificación de mantener el orden de confinamiento.** Durante ese mes se registraron 22 acciones, de las cuales el 54,4% tuvieron lugar en Cauca, específicamente en el norte y centro del departamento.

En cuanto a los amedrentamientos, se ve una disminución del 8% con respecto al año 2019, pues en 2020 hubo 24 frente a los 26 de 2019. Sin embargo, se mantiene el uso de amenazas por medio de panfletos principalmente, que en este periodo han llegado al punto de cumplirse, especialmente en el Cauca, como se analizará más adelante.



Foto: Eltiempo.com/
Mauricio Dueñas Castañeda / EFE

2.2.1. ACOMODACIÓN DE LAS DISIDENCIAS.

En mayo se conoció un Informe de Inteligencia Militar en el que se afirma que las disidencias han crecido al doble desde el año pasado²⁶, y que estarían organizadas en dos bandos, un grupo aliado con alias "Gentil Duarte" y otro grupo denominado "Segunda Marquetalia", comandado por "Iván Márquez" y "Jesús Santrich".

Una región en donde claramente se han presentado enfrentamientos entre disidencias es en el departamento del Putumayo donde hacen presencia disidencias de los Frentes 1, 48, 49 y 62. A inicios de marzo se presentó un enfrentamiento en Puerto Leguizamo (Putumayo) entre la disidencia del Frente 1 y el Frente 48²⁷. Esta es una zona estratégica para el narcotráfico pues es una ruta de salida hacia la frontera con Ecuador y Perú, además de ser el tercer departamento con más hectáreas de los cultivos de coca²⁸.

Adicionalmente, en la zona hace presencia también "La Constru", grupo heredero del paramilitarismo y dedicado al tráfico de hoja de coca y clorhidrato de cocaína²⁹.

Este grupo ha funcionado como un factor determinante en el desarrollo de la economía del narcotráfico en la región, ya sea operando el control de cultivos e insumos de producción por sí mismo, o a través de alianzas con otros grupos que hacen presencia en el departamento.

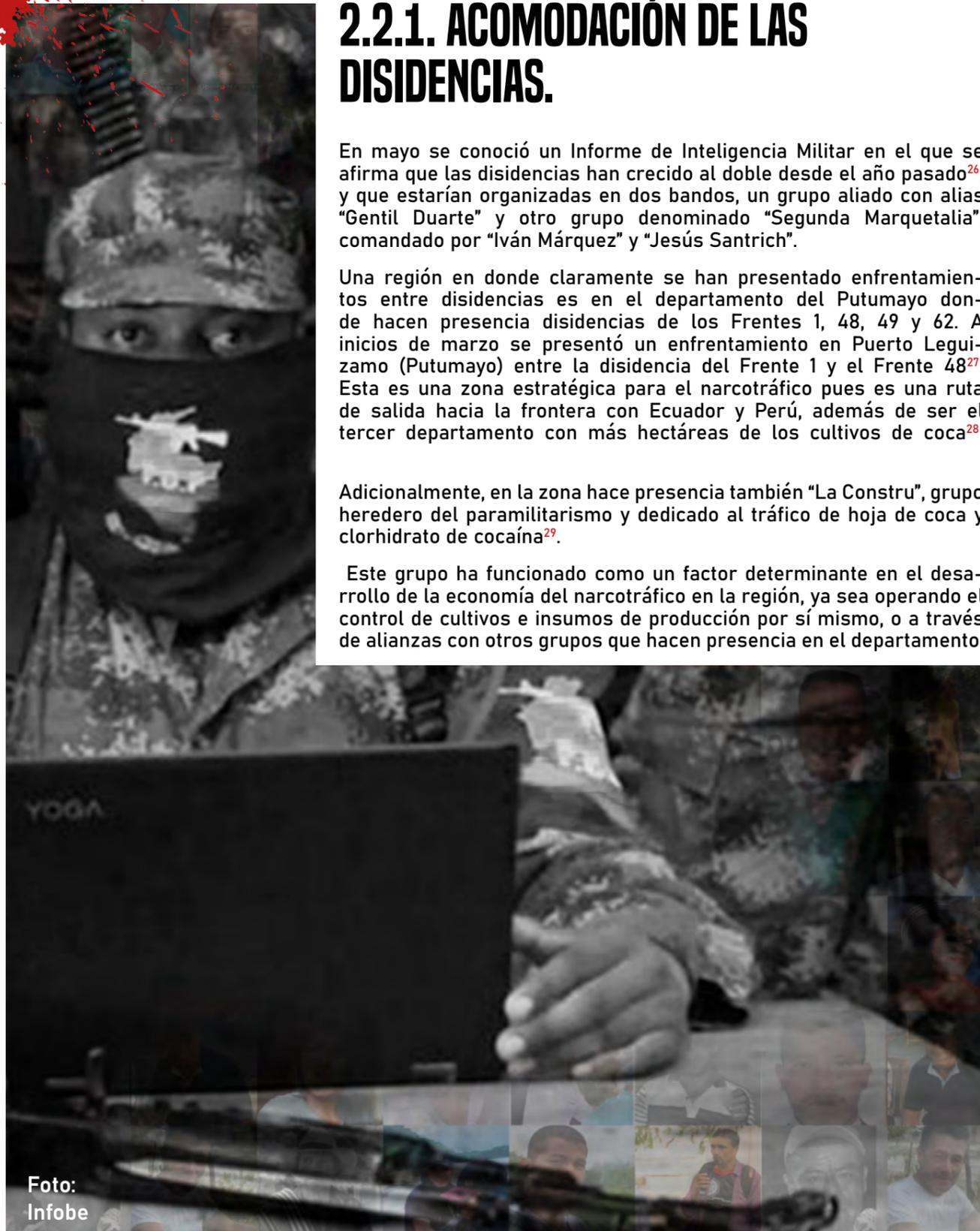


Foto:
Infobe

26. El Tiempo. (2020). Disidencias de las Farc duplican su número de hombres en solo 12 meses. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/disidencias-de-las-farc-duplican-su-numero-de-hombres-en-armas-solo-12-meses-501426>

27. Mi Putumayo (2020). Enfrentamientos armados entre disidencias Farc, en Leguizamo Putumayo, deja tres muertos. Consultado: <https://miputumayo.com.co/2020/03/05/enfrentamientos-armados-entre-disidencias-farc-en-leguizamo-putumayo-deja-tres-muertos/>

28. UNODC (2019). Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (2019). Consultado en: <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html>

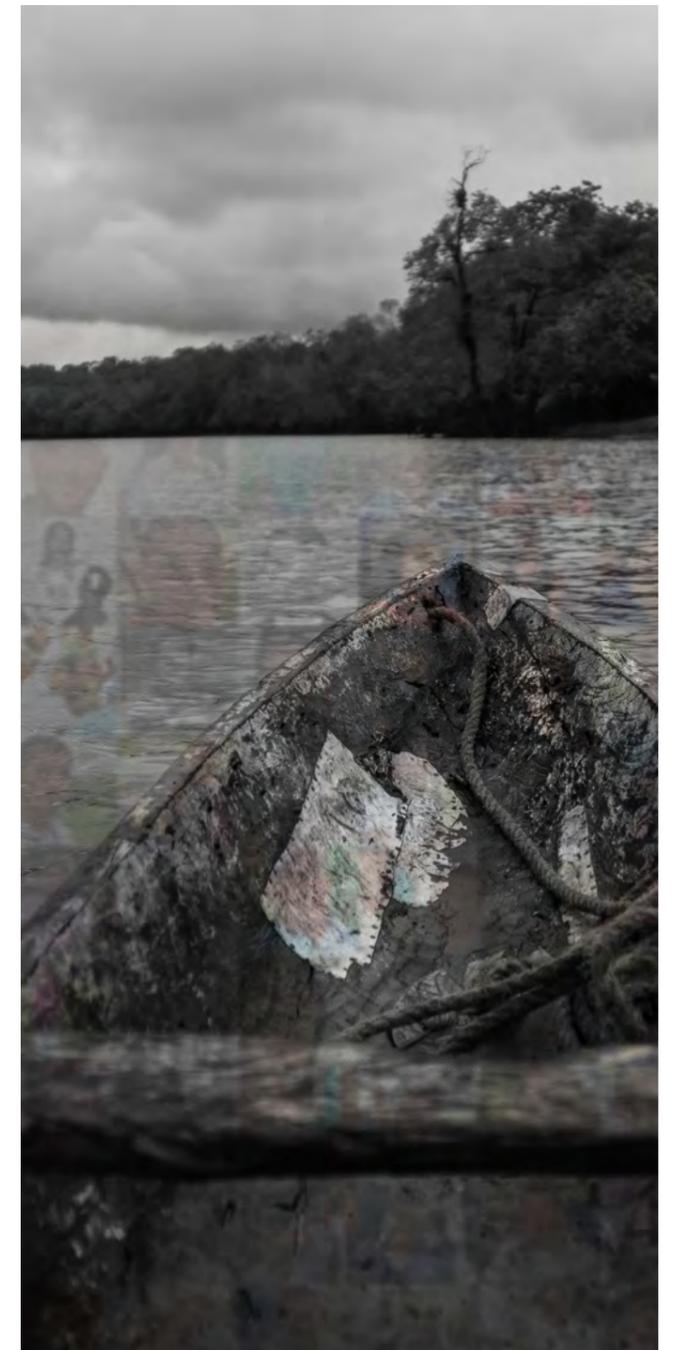
29. El Espectador (2019). "La Constru": la organización criminal en la que se reinventó "El Alacrán" <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/la-constru-la-organizacion-criminal-en-la-que-se-reinvento-el-alacran/>

2.2.2. SITUACIÓN DEL CAUCA.

En el caso del Cauca, las disidencias de las FARC se agruparon en el "Comando Coordinador de Occidente" y están compuestas por las Columnas móviles "Carlos Patiño", "Jaime Martínez" y "Dagoberto Ramos". Éstas llegaron a territorios donde ya hacía presencia el "Frente José María Becerra" del ELN. Esta situación fue expuesta por la Defensoría del Pueblo desde el 7 de marzo con una alerta temprana³⁰, en la que advertían de la disputa entre dichas organizaciones en las zonas de El Plateado en Argelia y el Huisitó en El Tambo.

El interés que tienen estos grupos armados en el sector del Cañón de López de Micay, que comprende los municipios de Argelia y El Tambo, consiste en que son clave para hacerse de la ruta de salida de las drogas hacia el pacífico por los municipios de Guapi y Timbiquí. Las disidencias ya tienen el control del negocio de la marihuana tipo crepey en Caloto, Miranda, Santander de Quilichao, Toribio y Corinto, Suárez, Buenos Aires en el Cauca y parte de la zona rural de Jamundí, Valle de Cauca. Por lo tanto, solo les falta tener la vía de acceso hacia el mar pacífico para obtener el control de la producción y comercialización de la droga³¹. Una particularidad que se observó en este semestre, en medio de la cuarentena, fue que los grupos armados que hacen presencia en el Cauca no solo disputaron su poderío sobre los territorios por el narcotráfico, sino también por el control de la población. Las disidencias han hecho panfletos en donde amenazan a la población en caso de no seguir con el confinamiento, llegando al punto de cumplirlas. Ejemplos de ello los vimos en Buenos Aires donde, con granadas y disparos, asesinaron a tres personas y otras cuatro quedaron heridas, así como en la vereda Dos Aguas, Suárez, donde murieron dos niñas y un adulto que se movilizaban en moto. Además, varios líderes sociales que fueron amenazados por las disidencias tuvieron que ser extraídos de sus territorios por el Ejército y la Defensoría del Pueblo desde abril.

En medio de la disputa por el dominio del narcotráfico han permanecido los líderes sociales y sus comunidades. Como muestra de ello, durante este semestre, 21 líderes sociales han sido asesinados; 12 en el periodo de confinamiento, lo que ha significado un aumento del 250% frente al mismo periodo de 2019. Mientras que, tres líderes con sus familias fueron rescatados en Argelia y otras 38 personas, entre líderes y familiares, fueron evacuados por la Defensoría del Pueblo por amenazas recibidas en Timbiquí³².



30. Defensoría del Pueblo. (2020). Alerta Temprana N° 018-2020, de Inminencia. Recuperado de: <https://colombiasinminas.org/sin-categoria/at-n-018-2020/>

31. Revista Semana. (2020). La nueva guerra entre disidentes y ELN que golpea al Cauca. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/guerra-en-el-cauca-por-la-coca-entre-disidentes-de-farc-y-eln/666027>

32. Morón, P. (2020). Por amenazas, evacuan a líderes sociales y parte de sus familias en el Cauca. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/sur/por-amenazas-evacuan-lideres-sociales-y-parte-de-sus-familias-en-el-cauca>

Quilindo, C. (2020). Amenazas armadas generan desplazamiento de decenas de personas en el Cauca. Recuperado de: <https://www.lafm.com.co/colombia/amenazas-armadas-generan-desplazamiento-de-decenas-de-personas-en-el-cauca>

Mención especial se hace en el caso de la guardia indígena, pues se han dispuesto a combatir a los grupos armados a su manera, bien sea impidiendo el paso de la droga o promoviendo la sustitución de cultivos ilícitos. Esto ha generado una ola de violencia en la que han sido asesinados miembros de la guardia y líderes indígenas. Esta situación había sido alertada por el MOE desde el 2019, a partir de la masacre en el resguardo de Tacueyó, Toribío, ocurrida el 29 de octubre de 2019, donde fueron asesinados 4 comuneros y la gobernadora indígena, Cristina Bautista, que se encontraban haciendo control en el territorio. En este 2020, la violencia no se ha detenido, como se evidencia con los asesinatos de guardias en los municipios de Santander de Quilichao³³ y Buenos Aires³⁴.

Aunque la violencia en el Cauca no es nueva, en los últimos meses parece que los grupos armados están en proceso de reorganización para posicionarse como poder hegemónico, tanto para el control económico como social en dicha región.

2.3. ACCIONAR DE LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS – GAO.

Los grupos armados organizados se entienden como organizaciones armadas con jerarquía militar compuesta por antiguos miembros de los grupos paramilitares, ejércitos privados del narcotráfico o desertores de procesos anteriores de desarme³⁵.

El grupo con mayor presencia son las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia, también conocidos como “Los Urabeños” o “Clan del Golfo”. Igualmente, “Los Caparrapos” o Frente Virgilio Peralta Arenas es un grupo que fue aliado de las AGC y en la actualidad se disputan el control en el Bajo Cauca y Urabá antioqueño y el sur de Córdoba. Por otro lado, está el grupo “Los Rastrojos” que, aunque parece haberse diezmado con los años, en la actualidad hace presencia en la frontera entre Norte de Santander y Táchira (Venezuela), beneficiándose del narcotráfico, el contrabando y el tráfico de personas por trochas³⁶.

Otro grupo que entra en esta categoría son las “Águilas Negras”, aunque el caso de esta organización resulta problemático, pues se desconoce si cuentan con mando unificado, y su actuar suele estar relacionado únicamente con la emisión de panfletos amenazantes hacia líderes sociales, líderes políticos de izquierda y población vulnerable.

En lo corrido del año las acciones violentas por parte de los GAO disminuyeron en un 20%, teniendo en cuenta que en el año anterior se presentaron 75 acciones y en el 2020 se registraron 60. Las mismas se concentraron en los departamentos de Antioquia (31), Chocó (14), Norte de Santander (6), Putumayo (3), Córdoba (3), Nariño (2), La Guajira (1).

En cuanto a los amedrentamientos, como se observa en la gráfica 11, en el 2020 hubo una reducción del

34,1% en los mismos, pues en el 2019 hubo registro de 44 amedrentamientos mientras que para el 2020 se tuvo noticia de 29. El grupo con mayor número de amenazas fueron las Autodefensas Gaitanistas de Colombia con 17 (58,6%), seguido de las Águilas Negras con 6 (20,6%), las demás fueron de Los Rastrojos y Los Caparrapos.

Al respecto, durante el tiempo del confinamiento también han hecho panfletos, amenazas y restricciones a la movilidad dirigidos a la población civil para que siguieran las órdenes establecidas. Igualmente, se han presentado amenazas en algunas poblaciones en Antioquia para advertir sobre su presencia y posibles acciones armadas en el marco de las disputas por el poder en el Chocó y Antioquia.



33. Radio Nacional de Colombia. (2020). Rechazo por el asesinato a miembro de la Guardia Indígena en el Cauca. Recuperado de: <https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/asesinato-lider-indigena-cauca-santander-quilichao>

34. Quilindo, C. (2020). Asesinan a guardia indígena en el norte del Cauca. Recuperado de: <https://www.lafm.com.co/colombia/asesinan-guardia-indigena-en-el-norte-del-cauca>

35. Gómez Vega, A. M. (2019). Riesgo por presencia, intensidad de acciones y amedrentamientos de grupos armados ilegales para las elecciones locales de 2019. Mapas y Factores de Riesgo Electoral Elecciones Autoridades Locales Colombia 2019. Recuperado de: <https://moe.org.co/wpcontent/uploads/2019/11/Mapas-de-Riesgo-Electoral-2019-DIGITAL.pdf>

36. Insight Crime (2020). Los Rastrojos enfrentan dos poderosos enemigos en frontera colombo-venezolana. Consultado en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/los-rastrojos-enfrentan-dos-poderosos-enemigos-en-frontera-colombo-venezolana/>

2.3.1. ZONAS DE CONFLICTO.

El frente de batalla entre las AGC, Los Caparrapos y las disidencias de FARC se estaría librando en el norte de Antioquia, particularmente en las subregiones del Bajo Cauca y el Urabá. Se trata de una región estratégica para toda la cadena de producción del alcaloide cocaína.

En el primer semestre de 2020 solamente en Antioquia, Chocó y Córdoba se han presentado 45 acciones violentas por parte de las AGC y Los Caparrapos (que representan el 75% del total de acciones bélicas de estos grupos). Entre los hechos que se han presentado se destacan las masacres que posteriormente han ocasionado desplazamientos de población civil de zonas rurales a zonas urbanas. Ejemplos de esta situación pueden encontrarse en el mes de enero, cuando ocurrió una masacre presuntamente cometida por Los Caparrapos en el corregimiento El Guaimaro del municipio de Tarazá, donde murieron 3 personas y se desplazaron 160 personas³⁷.

Hechos como éste no dejaron de suceder incluso a pesar del confinamiento decretado a nivel nacional, pues los enfrentamientos entre estos grupos continuaron, e incluso los asesinatos selectivos se mantuvieron como posibles represalias entre sus miembros. Igualmente, a inicios de junio, en el corregimiento de La Caucana, Tarazá, 50 personas de una comunidad religiosa tuvieron que desplazarse por amenazas de uno de los grupos que hacen presencia en el municipio³⁸. Estos hechos están en el marco de la confrontación entre los GAO y las disidencias; sin embargo, la población civil se ve sometida ante las restricciones y órdenes de dichos grupos.

Por otro lado, en medio de la disputa entre las AGC y las disidencias de FARC presentes en Antioquia (principalmente en el municipio de Ituango) se han visto afectados los excombatientes de las FARC, quienes han recibido amenazas de ambos grupos. Allí los dos grupos buscan expandir su influencia haciendo uso del discurso propio de los años 90, del paramilitarismo o anti-paramilitarismo. A finales de junio se dio a conocer que las AGC pondrían en marcha la “operación Mil”³⁹ en la que movilizarían mil de sus miembros hacia Ituango para sacar a los disidentes del que era el Frente 36 de las FARC. En respuesta, la disidencia se organizó en límites entre Yarumal, San Andrés de Cuerquia y Toledo, para evitar el ingreso de las AGC al territorio.

Otro punto de confrontación abierta entre las AGC y el ELN se ubica en el Chocó. Incluso durante la cuarentena, siguieron manteniéndose enfrentamientos armados entre esos grupos que ocasionaron desplazamientos y confinamientos en poblaciones indígenas y afro. Precisamente en abril, cuando el ELN había hecho un cese al fuego unilateral, tuvieron un enfrentamiento en Bojayá que ocasionó el desplazamiento de 74 familias⁴⁰.

En mayo sucedieron al menos dos desplazamientos masivos por cuenta de los enfrentamientos de estos grupos armados, en Alto Baudó y Medio Baudó, donde se desplazaron por lo menos 2300 personas, según la ONU. Luego de que las FARC entregaran las armas en 2017,

37. El Espectador (2020). Denuncian incursión armada y nueva masacre en Tarazá, Bajo Cauca. Consultado en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/denuncian-incursion-armada-y-nueva-masacre-en-taraza-bajo-cauca-articulo-900307/>

38. Caracol Radio (2020). Por amenazas, tres familias se desplazaron de una vereda de Tarazá. Consultado en: https://caracol.com.co/emisora/2020/06/04/medellin/1591232949_741405.html

39. Caracol Radio. (2020) Disidencias despliegan “comando antiparamilitar” en el norte de Antioquia. Consultado en: https://caracol.com.co/emisora/2020/06/27/medellin/1593219073_729114.html

40. Radio Nacional de Colombia. (2020). Nuevo desplazamiento masivo en Bojayá por grupos armados: ONU Consultado en: <https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/desplazamiento-bojaya-comunidad-embera>



esta región se ha mantenido en disputa y desestabilidad permanente; cabe aclarar que el negocio ilegal en esa región es la minería ilegal, la tala de maderas ilegales e incluso el tránsito de personas inmigrantes. Tanto las AGC como el ELN no están buscando hacer alianzas, sino por el contrario buscan ampliar sus zonas de influencia.

Lo que se puede afirmar es que los GAO mantuvieron sus dinámicas de confrontación armada y dejaron a la población civil en medio: no los detuvo el confinamiento obligado y optaron por mantener sus planes de expansión territorial. Lo anterior se evidencia al comparar analizar el número de municipios en los que tienen presencia, que aumentó en un 35%, precisamente en las semanas del aislamiento obligatorio.

De esta forma, aunque en lo que va del año se ha observado una disminución frente a los hechos violentos ocurridos en el año anterior, la expansión territorial llevada a cabo en este periodo podría llevarnos a esperar un incremento en el número de acciones violentas que puedan presentarse en el segundo semestre del 2020.



Foto:
PACIFISTA



2.4. ACCIONAR DE LOS PELUSOS/EPL.

“Los Pelusos” es un grupo remanente de lo que antes fue la guerrilla del EPL, que tiene presencia en la región del Catatumbo (Norte de Santander), y se dedica principalmente al tráfico de drogas y armas, así como al contrabando de bienes.

Si bien en lo corrido del 2020 solo se ha tenido registro de un amedrentamiento por parte de Los Pelusos, en el mismo periodo se han registrado 11 acciones violentas perpetradas por este grupo, exactamente el mismo número de hechos que el año anterior. Una de sus principales formas de acción son las afectaciones contra la población civil, a través de retenes en las vías, quema de vehículos y desplazamientos forzados de población campesina, como lo sucedido en los municipios como Ábrego, Hacarí, San Calixto y La Playa (Norte de Santander)⁴¹. Igualmente se tiene reporte de enfrentamientos con el ELN y Los Rastrojos. De otra parte, se ha tenido registro de un aumento de la violencia en la frontera con Táchira (Venezuela) por cuenta del enfrentamiento entre colectivos venezolanos y los grupos armados colombianos⁴².

⁴¹. La Opinión. (2020). Queman un carro y cuatro motos en Las Mercedes, Convención. La Opinión. Consultado en: <https://www.laopinion.com.co/region/queman-un-carro-y-cuatro-motos-en-las-mercedes-convencion-191804#OP>

⁴². Unidad Investigativa. (2020). Eln vs. Rastrojos, una guerra que se alimenta con coca y gasolina: La Opinión. Consultado en: <https://www.laopinion.com.co/region/eln-vs-rastrojos-una-guerra-que-se-alimenta-con-coca-y-gasolina-193538#OP>

2.5. LOS GRUPOS ARMADOS Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN DURANTE LA ATENCIÓN A LA PANDEMIA.

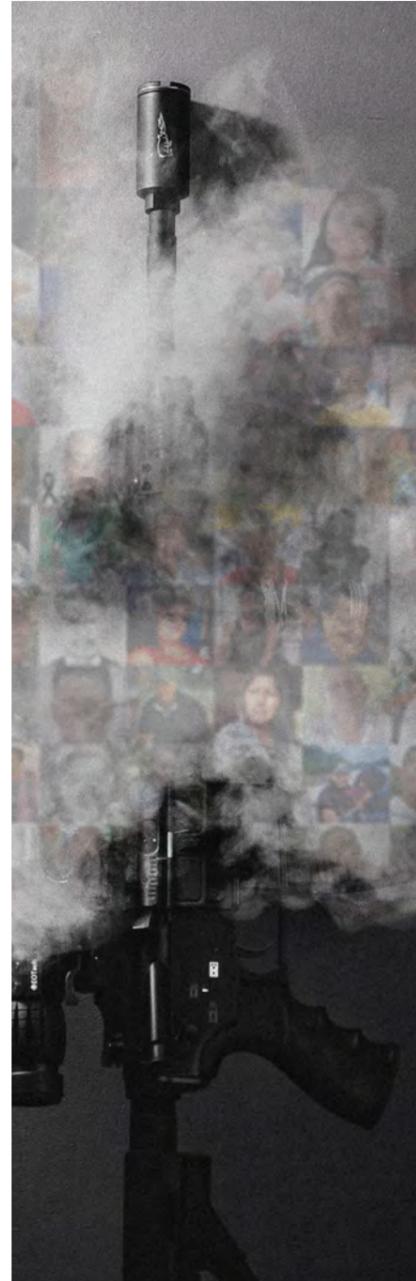
La pandemia del COVID-19 ha afectado los distintos sectores económicos en el país, tanto legales como ilícitos. A este impacto no ha escapado la producción y la comercialización de las sustancias psicoactivas, que son la principal fuente de financiación de los GAI. Ello hace necesario analizar tanto los efectos en el narcotráfico, como la política que está empleando el actual gobierno para enfrentarlo.

Teniendo en cuenta que Colombia produce alrededor del 70% de cocaína del mundo⁴³, la pandemia ha influido en el desarrollo normal de la comercialización de las drogas. Por ello, los grupos criminales se han visto obligados a cambiar algunas de las formas en las que llevan a cabo su negocio, pues en este contexto, la cadena de suministros y transporte se ha afectado, los ingresos se han reducido por la falta de mercados disponibles y los enfrentamientos por el control del negocio han generado que la violencia se incremente.

En el caso de los suministros, no hay certeza sobre su impacto en los grupos dedicados al narcotráfico, pues algunas fuentes afirman que, en los países productores (Colombia, Bolivia, Perú y México) los precursores químicos con los que se elaboran las drogas han sido más difíciles de conseguir⁴⁴. Sin embargo, otra fuente asegura que en el caso de Colombia, suministros como la gasolina, el cemento, los ácidos sulfúrico y clorhídrico y permanganato de potasio, siguen estando disponibles para los productores de cocaína, pues en algunos casos son productos nacionales y si son importados, no está restringida su obtención⁴⁵.

Al respecto, según un Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito⁴⁶, en Colombia la producción de cocaína se pudo haber afectado, especialmente en el oriente, por la escasez de gasolina que es traída de contrabando desde Venezuela. Lo anterior podría explicar la razón por la que desde inicios de mayo se han registrado al menos 7 atentados contra oleoductos en Arauca, Boyacá y Norte de Santander⁴⁷.

En relación con la oferta de cocaína, ésta se ha visto afectada debido a que hay fuertes restricciones en el transporte aéreo y terrestre. Sin embargo, las bandas delincuenciales han recurrido a la utilización de medios de transporte alternativos para continuar con la venta de las drogas, principalmente en sectores urbanos. A nivel nacional e internacional, los grupos dedicados al narcotráfico han continuado, aunque en menor cantidad, camuflando las drogas en transporte terrestre, aéreo o marítimo que lleven carga de alimentos u otros elementos esenciales, aprovechando que hay menos personal de control⁴⁸.



En el caso de la facilidad de acceder a los mercados, es importante analizar que desde el inicio la pandemia, las formas de envío de las drogas se hizo más compleja, pero eso no impidió que se continuara con la comercialización. Esto se hace evidente porque se continúa incautando droga en los países de destino, en Europa, y en los países productores de Latinoamérica. Aunque hay indicios de que hubo una reducción en la cantidad de estas sustancias, ello no significa que se haya visto perjudicado el negocio⁴⁹.

En cuanto al incremento en la violencia, si bien al analizar el número de acciones bélicas en general se encuentra una disminución de los hechos, es de destacar que **cuestión distinta ocurre con el número de enfrentamientos registrados entre grupos armados ilegales, pues esa cifra ha aumentado en un 27%**. Lo anterior evidencia que a lo largo del semestre, se ha intensificado la disputa entre estos por el control de los territorios.

A pesar de las complicaciones expuestas, cabe destacar que no todo el panorama es malo para los grupos armados que lucran del narcotráfico. Por un lado, el alto precio del dólar y del euro ha favorecido la exportación de cocaína y de marihuana, lo que hace más rentable el negocio del que se benefician los grupos armados ilegales en Colombia. Por otro, precisamente a partir de las problemáticas enfrentadas, el precio de la droga ha aumentado a nivel internacional, por ejemplo, la Policía de Investigación en Chile reportó que el precio de la cocaína aumentó hasta un 50% desde que inició la pandemia⁵⁰. En Estados Unidos y en 20 países de Europa el valor del kilo de la cocaína se incrementó entre 150% y 220%, y el precio de la dosis aumentó entre 25% y 45%.⁵¹

Todo lo anterior ha traído como consecuencia que los grupos ilegales decidan aumentar su productividad y continuar con los cultivos ilícitos, pues el negocio sigue siendo lucrativo, a pesar de las dificultades de comercialización que se tienen por la pandemia.

Bajo este contexto, al interior del país los grupos armados ilegales pretenden hacerse al poder en las zonas donde los cultivos de coca y marihuana se han concentrado. Esto continúa ocurriendo en el pacífico nariñense y chochoano, el centro y norte del Cauca, la región del Catatumbo en Norte de Santander, el Bajo Cauca Antioqueño, el sur de Córdoba, la zona entre el departamento del Meta y Guaviare, y los departamentos de Putumayo y Caquetá. En la búsqueda por el control de dichas regiones, la disputa entre los grupos armados ilegales se ha mantenido, puesto que hay disponibilidad de recursos como cultivos, dinero y mano de obra.

43. UNODC, World Drug Report 2019, (United Nations publication). Recuperado de: https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_1_EXECUTIVE_SUMMARY.pdf

44. Muggah, R. (2020). The Pandemic Has Triggered Dramatic Shifts in the Global Criminal Underworld. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2020/05/08/coronavirus-drug-cartels-violence-smuggling/>

45. Mahecha, C., Restrepo, D., Vélez, M.A., Weintraub, M. y Zuleta, P. (2020). Seguridad, drogas y coronavirus. Recuperado de: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/seguridad-drogas-y-coronavirus/>

46. UNODC (2020). Covid-19 And The Drug Supply Chain: From Production And Trafficking To Use. Recuperado de: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19-and-drug-supply-chain-Mai2020.pdf>

47. El Tiempo. (2020). Ecopetrol denuncia siete atentados contra dos oleoductos. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida-medio-ambiente/ecopetrol-denuncia-siete-atentados-contra-2-oleoductos-en-cuatro-dias-492150>

48. Méndez, A.L. (2020). La guerra de narcos por mantener el negocio en medio de la pandemia. Recuperado de: eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/coronavirus-y-cuarentena-cambios-en-el-narcotrafico-y-precio-de-drogas-en-colombia-492658

49. Ibidem.

50. Ojeda, J.M. (2020). Análisis de la PDI al narcotráfico: suben precios y buscan transportistas. Recuperado de: <https://www.la-tercera.com/nacional/noticia/analisis-de-la-pdi-al-narcotrafico-suben-precios-y-buscan-transportistas/4NJ66C4VZRBI3BTAZK-FKHAPW3E/>

51. Méndez, A.L. (2020). La guerra de narcos por mantener el negocio en medio de la pandemia. Recuperado de: eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/coronavirus-y-cuarentena-cambios-en-el-narcotrafico-y-precio-de-drogas-en-colombia-492658

2.6. LA POLÍTICA CONTRA EL NARCOTRÁFICO.

En este escenario de continuidad del narcotráfico y de la violencia contra las comunidades y sus liderazgos, se hace necesario reflexionar acerca de las opciones para contrarrestarlos. Hasta el momento se ha identificado que el Gobierno Nacional ha empleado dos políticas para combatir este fenómeno: la política antidrogas Ruta Futuro y la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Se trata de acciones que pueden y deben aplicarse de manera simultánea, teniendo en cuenta las características de las regiones productoras de hoja de coca.

La política del actual gobierno es la Ruta Futuro, que cuenta con cuatro pilares: la disminución del consumo de sustancias psicoactivas, la reducción de la disponibilidad de drogas en los mercados nacionales y extranjeros, la desarticulación de las estructuras criminales y la afectación de las economías ilegales⁵². Asimismo, para contrarrestar el crecimiento de los cultivos, la Ruta Futuro incluyó la erradicación manual de cultivos, la reactivación de la aspersión aérea y la sustitución voluntaria de cultivos. Dicha política, con pocos cambios, es la que se ha empleado desde el Plan Colombia durante el gobierno de Andrés Pastrana, y hasta la fecha no ha logrado acabar con el narcotráfico. Pues si bien según el Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (2019) de UNODC⁵³, las hectáreas de cultivos de coca han disminuido 9% entre 2018 y 2019, la productividad sigue siendo estable.

Ahora bien, en cuanto a la erradicación manual, las consecuencias que podría traer es que los grupos armados recurran al uso de minas antipersonales para afectar a las personas que realicen esa actividad.⁵⁴ Además, contribuye a la resiembra de los cultivos, pues no da garantías a los campesinos que viven de los cultivos de coca de encontrar otra fuente estable de ingreso a través del cultivo de otros productos. Asimismo, trae conflictos entre campesinos y las fuerzas públicas, pues durante el primer semestre del año, según el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, se registraron 51 incidentes en 11 departamentos en medio de acciones de erradicación forzada.⁵⁵ Por otro lado, la aspersión de glifosato parece que tampoco es la solución, pues como dispuso la Corte Constitucional, la aspersión no puede realizarse en parques naturales, zonas fronterizas y zonas de difícil acceso.⁵⁶

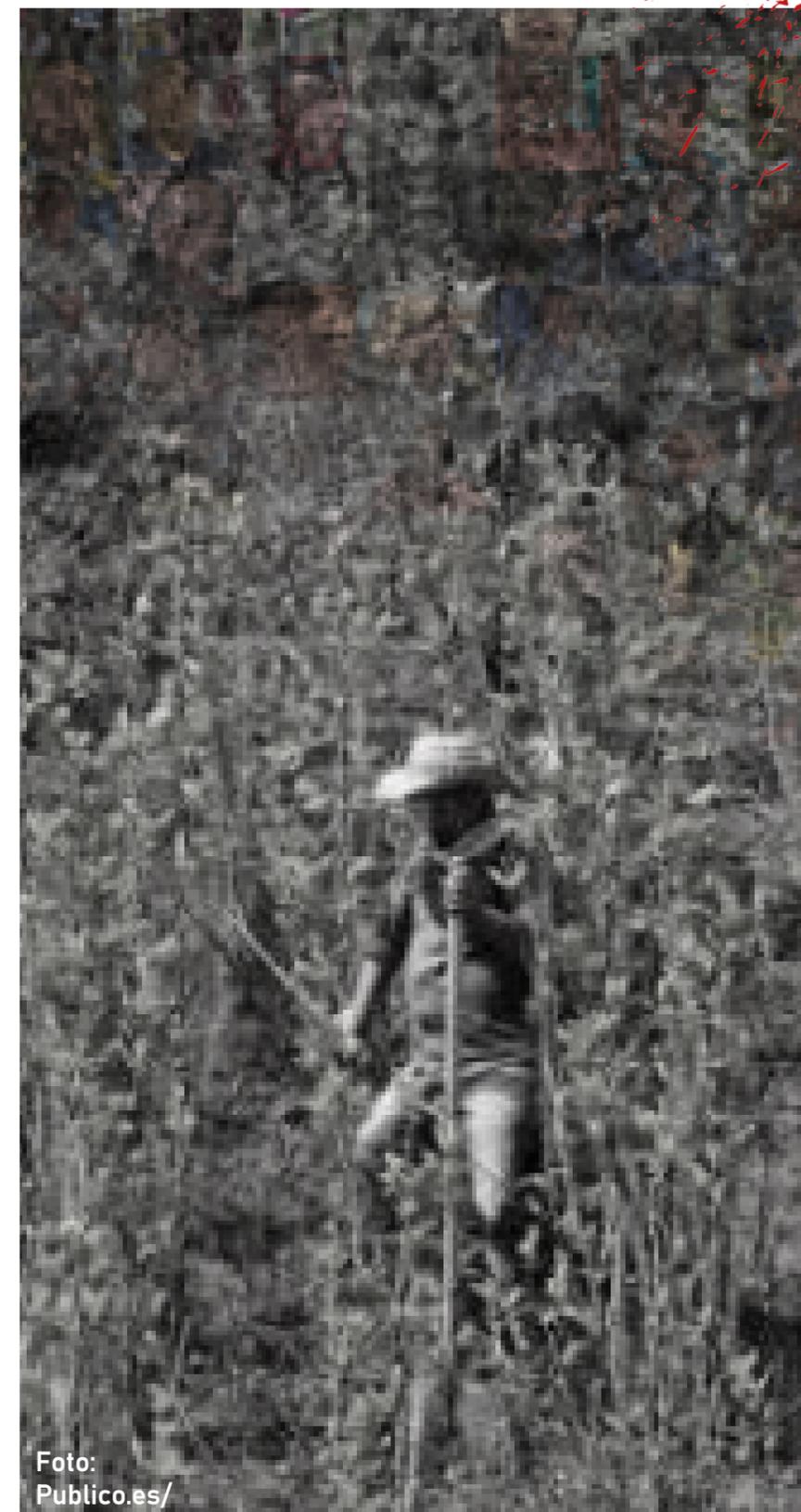


Por otro lado, se encuentra la política que surgió del Acuerdo de Paz con las FARC, sobre sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos, la cual enfatiza que el problema de las drogas debe ser atendido desde el enfoque de los derechos humanos y la salud pública, entendiendo toda la cadena de producción y comercialización. Según un Informe de UNODC, hasta el 31 de diciembre de 2019, se han vinculado 99.097

familias beneficiarias al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–.⁵⁷

En el mismo Informe se afirmó que el porcentaje de resiembra fue del 0,4% en las familias que se acogieron al programa, lo cual evidencia una significativa mejora en el proceso de disminución de cultivos, pues cuando se analiza el porcentaje de resiembra sobre la erradicación forzada, éste se eleva a hasta el 50%. Es decir que mientras bajo el esquema de sustitución voluntaria de cultivos, de 1000 Ha sustituidas, solo 4 serán resembradas, con la erradicación forzada, de estas 1000 Ha, cerca de 500 serán resembradas.

Sin embargo, parece que hay demoras en los avances de la implementación del programa. Según un sondeo que realizó el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales –IEPRI– de la Universidad Nacional, si bien los campesinos llevan a cabo la sustitución, no hay indicios de que a mediano o largo plazo se puedan comercializar los productos por los que sustituyeron, pues hay incertidumbre acerca de la calidad de los servicios y bienes públicos que son necesarios para ello. Esto se debe a que junto con el PNIS se debía empezar la formulación y posterior implementación de la reforma rural integral, misma que hasta el momento no ha iniciado.⁵⁸ Adicionalmente, el PNIS no cuenta con todos los recursos necesarios, pues de los 2.1 billones de pesos que son necesarios, para el 2020 solo cuentan con 1.3 billones.⁵⁹



52. Ruta futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas. (2018). Recuperado de: http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf

53. UNODC (2020). Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (2019). Consultado en: <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html>

54. Garzón Vergara, J.C., Gelvez, J.D., Silva Aparicio, A.M. (2019). Los costos humanos de la erradicación forzada ¿es el glifosato la solución? Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1734>

55. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (2020). Erradicación forzada: una política que mata. Consultado en: <https://www.observatoriodeltierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/>

56. Garzón Vergara, J.C. (2020). 2020: ¿cómo lograr la reducción de cultivos ilícitos? Recuperado en: <https://razonpublica.com/2020-como-lograr-la-reduccion-de-cultivos-ilicitos/>

57. UNODC (2020). INFORME No. 20. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Abril/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No_20.pdf

58. Revista Semana. (2019). “Los incumplimientos y las irregularidades asociadas al programa de sustitución de cultivos son permanentes”: Francisco Gutiérrez. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/funcionamiento-del-programa-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos/629064>

59. Silla Vacía. (2019). La receta de Duque para Cauca: cumplir el Acuerdo de Paz. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/los-retos-duque-cauca-cumplir-acuerdo-paz>

CONCLUSIONES

Si bien las acciones violentas por parte de los grupos armados durante el primer semestre del año tuvieron una leve disminución y sus actividades económicas ilegales se vieron afectadas por la emergencia sanitaria, no tuvieron una reducción significativa que ayudara al desescalamiento de la violencia en algunas regiones del país. Durante este periodo de tiempo se evidenció la continuidad de sus actividades y su capacidad de amenaza hacia la población civil, todo por cuenta de las disputas por el control territorial y social que pretenden los grupos armados ilegales.

Adicionalmente, la manera en la que actuaron los grupos armados durante este primer semestre permite afirmar que tienen incentivos para continuar con la confrontación armada, pues el narcotráfico sigue siendo su oxígeno. A pesar de tener algunos inconvenientes, es un negocio rentable aún en medio de la crisis mundial, pues la respuesta del Estado frente a los cultivos ilícitos no ha sido suficiente.

En cuanto al ELN, se encuentran en una disputa no solo con otros grupos armados ilegales sino con el Estado mismo, con el fin de demostrar su poderío y la necesidad de continuar las negociaciones de paz. No obstante, no ha sido posible evidenciar en la práctica acciones de buena voluntad para que se reactiven dichos diálogos.

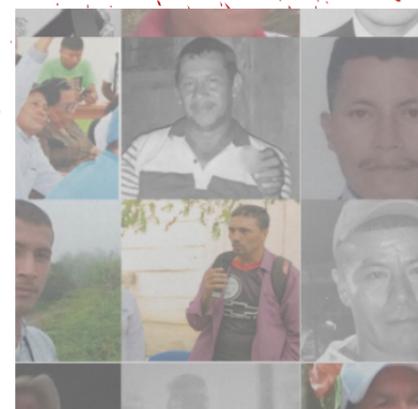
Los GAO, específicamente las AGC y Los Caparrapos han concentrado sus acciones en Antioquia, el sur de Córdoba y el Chocó, teniendo como principal objetivo la cooptación de los territorios sin permitirse las alianzas con los demás grupos armados presentes en los mismos. Si bien sus acciones disminuyeron en comparación con el año anterior, derivado del incremento en las regiones en que hacen presencia, se puede esperar que en este segundo semestre continúen o incluso aumenten el número de acciones violentas en busca de ganar territorio y vencer a sus enemigos militarmente.

EN TÉRMINOS GENERALES, SI BIEN ES CIERTO QUE EL CONFLICTO ARMADO ENTRÓ TAMBIÉN EN CUARENTENA, ESTE MOMENTO SIRVIÓ PARA CREAR NUEVAS ESTRATEGIAS DE CONTROL TERRITORIAL Y PARA ADAPTARSE A LA NUEVA COYUNTURA. A MANERA DE EJEMPLO, LABORES DE CONTROL QUE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES EJERCIERON EN ALGUNOS MUNICIPIOS FRENTE A LA MOVILIZACIÓN DE LAS PERSONAS, PERMITE EVIDENCIAR LA FALTA DE PRESENCIA DEL ESTADO EN DICHAS REGIONES.

3. ZOOM TERRITORIAL: DEPARTAMENTOS QUE REQUIEREN ACCIÓN URGENTE.

Como se ha expuesto a lo largo del presente Informe, existen territorios que, por el número de hechos de violencia registrados, así como por las dinámicas del accionar de los GAI, requieren una atención especial tanto para el análisis de las dinámicas presentadas, como para el establecimiento de estrategias por parte de las autoridades, en busca de atender esta grave situación.

En este sentido, en este apartado se presentará un análisis más detallado sobre los departamentos que han tenido reiteradas menciones, y que por su especial situación de seguridad requieren una atención especial.



3.1. SITUACIÓN DE LA REGIÓN CARIBE.

UN LLAMADO SOBRE LOS DEPARTAMENTOS DE CESAR, GUAJIRA Y CÓRDOBA.

En lo corrido del 2020, de los 248 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, 47 han ocurrido en la región Caribe. De estos, 16 han sido asesinatos, es decir el 19,8%. Llama la atención que en los departamentos de Cesar, Córdoba y La Guajira se han concentrado el 45% de los hechos de la región Caribe.

Por ello, la MOE ha priorizado estas regiones para analizar el fenómeno de la violencia política. De esta forma, partiendo de las dinámicas de conflicto registradas durante los seis primeros meses de 2020, en este apartado se buscará explicar la situación de seguridad de estos territorios, así como algunas particularidades que les afectan, en busca de entregar herramientas concretas para que las autoridades atiendan el contexto de violencia en esta región. Por esta razón, a continuación se hará un análisis particular para cada uno de estos departamentos.

TABLA 6.
NÚMERO DE VÍCTIMAS POR TIPO DE LIDERAZGO Y HECHO VIOLENTO REGIÓN CARIBE.
1 DE ENERO DE 2020 – 30 DE JUNIO DE 2020.

Tipo de liderazgo		Tipo de hecho violento					Total de víctimas	% por tipo de liderazgo
		Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato		
Político	Nacional	66			4	7	77	38,3%
	Caribe	7			2	3	12	25,5%
Social	Nacional	36	2	2	12	40	92	45,8%
	Caribe	20				12	32	68,1%
Comunal	Nacional	9	3		2	18	32	15,9%
	Caribe	1		1		1	3	6,4%
Total de víctimas	Nacional	111	5	2	18	65	201	
	Caribe	28	0	1	2	16	47	
	Total	139	5	3	20	81	248	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

3.1.1. CESAR

El departamento del Cesar históricamente ha sido un territorio golpeado por el conflicto. Esto se ha reflejado en la situación de seguridad contra los líderes políticos, sociales y comunales, ya que desde que se inició el monitoreo realizado por la MOE, siempre ha presentado hechos violentos. El 2019 ha sido el año en el que se han registrado el mayor número de hechos violentos (12). Sin embargo, comparando el primer semestre del 2020, con el mismo periodo del año anterior, se tiene registro de la misma cantidad de afectaciones (4).

No obstante, es de destacar que la letalidad de los hechos ha aumentado para este 2020, puesto que, para junio de 2019, de los 4 hechos, 2 correspondían a amenazas, uno fue un asesinato y el restante fue un atentado. Mientras que para este año, de los 4 registros existentes, 2 son asesinatos, hay un atentado, y solo una amenaza. Es decir que la proporción de amenazas frente a asesinatos se ha invertido en el transcurso de los seis primeros meses del año, y de continuarse con la misma tendencia, en 2020 podrían registrarse un número similar de hechos que el año anterior, pero ahora cada vez más letales en contra de los distintos roles de liderazgo.

Los hechos registrados este año corresponden a los municipios de Chiriguaná, donde un líder social fue asesinado en enero; El Copey, donde un excandidato al concejo fue víctima de un atentado también en enero; Bosconia donde fue amenazado el alcalde electo en 2019, y finalmente Becerril, donde fue asesinado un presidente de JAC, quien también había sido candidato al concejo en 2019. Cabe destacar que en la zona donde estos hechos ocurrieron hace presencia el ELN, y se trata de un corredor estratégico como ruta de salida del narcotráfico hacia Venezuela.

CONGRUENTE CON LO ANTERIOR, LA VIOLENCIA POR PARTE DE LOS GAI TAMBIÉN SE HA RECRUDECIDO EN EL PERIODO ANALIZADO, PUES MIENTRAS QUE EN EL 2019 NO SE TUVO REGISTRO DE ACCIÓN BÉLICA ALGUNA, EN LO CORRIDO DEL 2020, SE HAN REGISTRADO 6 ACCIONES VIOLENTAS POR PARTE DEL ELN.

Teniendo en cuenta la situación presentada en el departamento, es necesario enfatizar que Cesar es uno de los territorios que desde el primer mes del año no solo tiene registros de hechos de violencia contra líderes, sino que estos fueron letales. De igual forma, la primera de las acciones bélicas de los GAI se presentó a inicios de enero, y el resto de ellas, en el mes de febrero.

3.1.2. CÓRDOBA

En los últimos 4 años, Córdoba ha estado entre los territorios con mayores niveles de violencia en el país. En particular, durante el primer semestre de 2020, es el departamento con más hechos de violencia contra líderes en esta región, con 15 hechos (31% de los registrados en la región Caribe). Al respecto, destaca la letalidad de los mismos, ya que 7 de ellos (el 46,7%) han sido asesinatos, 3 ocurridos en el mes de junio (2 en Puerto Libertador y uno en Tierralta). Por otro lado, se tiene registro de al menos 7 amenazas contra líderes sociales, 6 de ellas en Tierralta, por medio de mensajes de WhatsApp firmados por las AGC, mismos que también fueron dirigidos a una lideresa política.⁶⁰

Al respecto, las afectaciones a la seguridad tanto por acciones de los grupos armados, como por las vulneraciones a los líderes, ocurren principalmente en el sur. Se trata de una región fuertemente afectada por el conflicto armado y que en la actualidad tiene presencia de grupos sucesores del paramilitarismo como las AGC y de Los Caparrapos, quienes se encuentran en disputa. Al respecto, cabe señalar que 2 de las 3 acciones bélicas registradas en el departamento ocurrieron en esta región, así como un amedrentamiento, todos ellos atribuibles a las AGC.

Esta situación resulta preocupante, ya que como se ha señalado a lo largo del presente Informe, la situación del Sur de Córdoba ha ido en un franco recrudescimiento del conflicto desde finales del año 2019, y no ha sido posible que las autoridades retomen el control de esta zona; lejos de transitar lentamente a la calma, la situación se percibe cada vez más tensa. Incluso, de manera contraria a lo ocurrido en el resto del territorio nacional, los momentos de mayor calma derivados del confinamiento estricto, no fueron presenciados en esta región.

Ante este contexto, es necesario que establezca una articulación efectiva con las entidades nacionales para afrontar el problema o se construyan rutas de atención desde la gobernación, ya que de no atenderse a la brevedad, la situación puede tornarse desbordante para las autoridades nacionales con déficit de presencia en el territorio.

⁶⁰. Una ex candidata al Concejo Municipal de Montería, postulada por la coalición Columbia Humana-UP / Polo Democrático / Alianza Verde. duque-cauca-cumplir-acuerdo-paz

3.1.3. LA GUAJIRA

El caso del departamento de La Guajira tiene su propia particularidad, ya que es uno de los territorios donde se registra una disminución en la presencia de Grupos Armados Ilegales, y los datos de hechos violentos contra los distintos tipos de liderazgo no muestran alertas relevantes. A partir del monitoreo hecho por la MOE, podría entenderse que el departamento ha tenido una mejora en lo que a su situación de seguridad se refiere, pues luego del asesinato de 3 líderes sociales en el último trimestre del año pasado, en lo que va de este 2020, únicamente se tiene registro de 2 amenazas contra lideresas Wayúu. Asimismo, mientras que en el 2019 se registraron 4 acciones bélicas y 2 amedrentamientos por parte de GAI, en este año, éstas se redujeron a 2 y 1, respectivamente.

Adicionalmente, si bien en lo corrido del año no se han presentado asesinatos en este territorio, el 2019 fue un año especialmente violento, en tanto que La Guajira (con 41 hechos) estuvo en tercer lugar como el departamento con mayor número de hechos de violencia contra líderes, luego de Cauca (86 hechos) y Arauca (58 hechos). Lo anterior evidencia que a pesar de la reducción de hechos violentos observados en lo corrido del año, existe un riesgo latente a los distintos liderazgos en la región.





POR OTRA PARTE, LA GUAJIRA ES UN DEPARTAMENTO DONDE EL ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO RESULTA PARTICULARMENTE RELEVANTE. PUES LA INESTABILIDAD POLÍTICA EN LA QUE HA ESTADO INMERSO DURANTE LOS ÚLTIMOS 2 PERIODOS CONSTITUCIONALES,⁶¹ SU CONDICIÓN DE TERRITORIO FRONTERIZO CON VENEZUELA Y LA CONFLUENCIA QUE SE HA DADO DE GRUPOS ARMADOS CON ESTRUCTURAS DEL NARCOTRÁFICO PARA APROVECHAR LA ZONA COSTERA DEL DEPARTAMENTO, SON VARIABLES QUE NO PERMITEN LEVANTAR LA MIRADA SOBRE LA SITUACIÓN ALLÍ VIVIDA Y EN LA CUAL DESARROLLAN SUS ACTIVIDADES INNUMERABLES LÍDERES Y LIDERESAS.

En este sentido, es necesario traer a colación el contexto antes mencionado, en la medida que esta realidad del departamento ha llevado a una situación de desconfianza institucional por parte de la población guajira. Al respecto, a través de fuentes en terreno, la MOE ha logrado conocer que la situación de seguridad ha mutado, dejando de lado la letalidad de los hechos y pasando a usar las amenazas como mecanismo de presión a su ejercicio de liderazgo. No obstante, la falta de confianza en las instituciones políticas, administrativas y de fuerza pública no han permitido determinar a los líderes víctimas, ya que prefieren guardar su anonimato.⁶²

ASÍ, A PESAR DE QUE LOS DATOS RELATIVOS AL 2020 NO REPRESENTAN UNA ALARMA EN EL DEPARTAMENTO FRENTE A OTROS CASOS, LOS ANTECEDENTES Y EL CONTEXTO DEL DEPARTAMENTO PERMITEN VER LA NECESIDAD DE ENFATIZAR SOBRE LA SITUACIÓN Y HACER UN LLAMADO A AUTORIDADES, A FIN DE QUE ESTABLEZCAN LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA DE GARANTIZAR EL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD EN LA REGIÓN, GENERAR UN CONTEXTO DE CONFIANZA CON LA POBLACIÓN, Y ESTABLECER ACCIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LOS LÍDERES Y LIDERESAS, CON EL PROPÓSITO DE EVITAR HECHOS DE VIOLENCIA COMO LOS QUE SE PRESENTARON EL 2019.

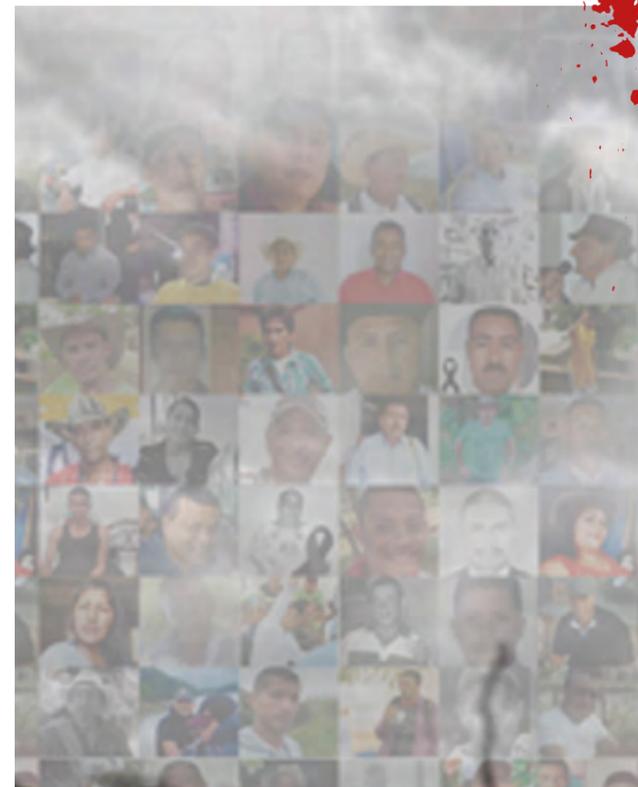
Foto:
El Espectador

⁶¹. Pues desde el 2011, cuatro gobernadores electos han sido destituidos o han renunciado, y posterior a ello, el gobierno local estuvo a cargo de gobernadores encargados designados por la Presidencia de la República.

⁶². Se han encontrado publicaciones en medios locales y en redes sociales sobre amenazas con panfletos y vía WhatsApp contra líderes en Riohacha, pero sin permitir la identificación de los líderes afectados. Ejemplo de estas situaciones son: <https://diariolalibertad.com/sitio/2020/04/amenazan-a-lideres-sociales-y-reclamantes-de-tierras-en-la-guajira/> y <https://www.facebook.com/watch/?v=281178006418530>

Además de los casos destacados, es necesario hacer un especial énfasis sobre otra región del Caribe colombiano, el Sur de Bolívar. Lo anterior, pues se trata de una subregión ya marcada por el conflicto armado, donde hacen presencia el ELN y los AGC, y en la que se ha identificado una tendencia al aumento de la violencia política. En el 2020 se han presentado 4 asesinatos de líderes, una lideresa social en San Pablo y uno en Tiquisio, uno en Barranco de Loba y uno en Simití. En junio, que en términos generales ha sido uno de los meses con más hechos de violencia registrados, en esta subregión se perpetraron 2 de los 4 asesinatos.

Para la MOE es importante priorizar y caracterizar las distintas regiones y subregiones del país para entender el fenómeno de la violencia y los factores que propician, para que estos elementos sean considerados en la ejecución de la política pública de prevención y protección de líderes que actualmente está presente en los distintos mecanismos e instancias dispuestos por las autoridades. Esto es relevante teniendo en cuenta que cada región tiene sus particularidades y sus problemáticas que deben ser atendidas con ese mismo factor diferenciador.



3.2. ÉNFASIS A LOS DEPARTAMENTOS CON MAYORES AFECTACIONES. UNA MIRADA SOBRE LOS CASOS MÁS PREOCUPANTES.

En el desarrollo de este Informe se ha tocado la complejidad del conflicto colombiano frente al tema de la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, y la presencia de los diferentes GAI en la lucha por el control territorial. La complejidad se traduce en la responsabilidad que tenemos las organizaciones sociales en tratar de hacer una lectura desde el territorio teniendo en cuenta las diferencias que existen en la compleja geografía colombiana.

Bajo esta perspectiva, en el presente apartado se analizan a detalle los territorios que se han visto más afectados tanto por hechos de violencia contra líderes, como por la presencia de grupos armados ilegales: Cauca, Antioquia y Norte de Santander.

Foto:
Eltelegrafo.com



3.2.1. CAUCA

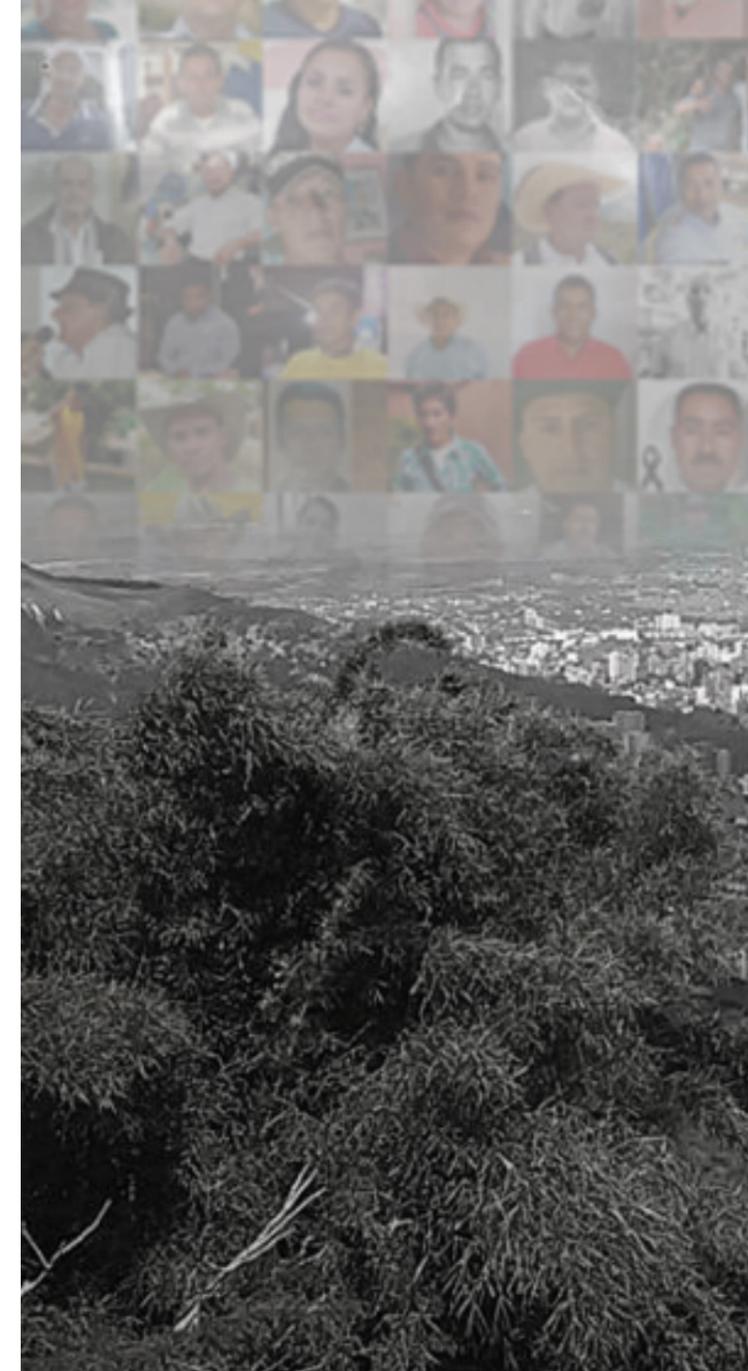
El departamento del Cauca es un territorio ubicado al sur occidente del país que tiene límites con el Pacífico, donde se condensan altos niveles de cultivos ilícitos, lo que lo convierte en una zona estratégica para la producción y comercialización de drogas. Más allá del corredor que presenta de norte a sur con Valle y Nariño, el Cauca funciona como un corredor de oriente a Occidente en el que se aprovecha la entrada a la selva del Caquetá y Putumayo por la Bota Caucana para que funcione como vía de comunicación entre los cultivos de esas regiones, las áreas de procesamiento ya establecidas en la zona andina de Cauca y las salidas que tiene hacia el pacífico. Por ello, al igual que en la mayoría del territorio nacional, el principal conflicto en la región se da por la lucha de las rutas y las áreas de cultivo, necesarias para el negocio del narcotráfico.

La mayoría de su población es indígena y de las comunidades afro. Al tener una mayoría de su población indígena, culturalmente hay cultivos de plantas como la coca y la marihuana para uso medicinal. Sin embargo, esto les ha colocado en conflicto con distintos grupos armados que hacen presencia en el territorio, ya que tales cultivos también constituyen una de las principales fuentes de financiación de sus actividades ilícitas. Como muestra de ello, en este departamento han sido agredidos 9 líderes indígenas, de los cuales el 77,8% han sido asesinados (7 asesinatos).

En este contexto, y siguiendo la misma tendencia de los últimos años, Cauca es el departamento donde existen más hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en el país. Desde el 1 de enero y hasta el 30 de junio del 2020, han sucedido 45 hechos de violencia, el 18% de los registrados en Colombia. Cabe destacar que el 57,8% de estos hechos (26) han sido letales. El principal liderazgo que se ha visto afectado en esta zona del país son los líderes sociales, que concentran más de la mitad de los hechos ocurridos en Cauca, y en particular, el 91% de los asesinatos contra todos los líderes en este departamento. Las afectaciones se han concentrado principalmente en los líderes indígenas, seguido por los líderes campesinos.

Una de las zonas que se han visto más afectadas por el tema de los cultivos y por los hechos de violencia es el norte del Cauca. Esta subregión comprende un territorio en donde los cultivos ilícitos son el principal fundamento de la presencia de grupos armados ilegales, razón por la cual el conflicto se vive en su mayor expresión.

Los principales actores armados que hacen presencia en esta parte del país son las disidencias de las FARC y frentes de la guerrilla del ELN, quienes están en una constante lucha por el control del territorio y, de forma destacada en lo que va de 2020 como



se señaló en el apartado anterior, de la población. Adicionalmente, hacen presencia en menor escala los GAO y grupos del EPL. De esta forma, en su afán de obtener zonas estratégicas para el comercio de narcóticos y la puesta de laboratorios de procesamiento de sustancias ilegales, en lo corrido del año se han registrado 46 acciones por parte de los GAI (38 bélicas, y 8 amedrentamientos), mismas que si bien no conllevan un incremento significativo respecto del 2019 (que se registraron 44 acciones), representan el 14% de todas las acciones de los GAI en el país en el primer semestre del año.

La violencia en el Cauca no es nueva, tampoco lo es su letalidad. Sin embargo, los hechos y las acciones violentas registradas en los últimos meses parecen indicar un proceso de reorganización y enfrentamiento entre los distintos grupos armados con miras a lograr el control, tanto económico como social, de la región.

3.2.2. ANTIOQUIA

EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS, ANTIOQUIA HA SIDO UNO DE LOS DEPARTAMENTOS MÁS VIOLENTOS DEL PAÍS. DEL 1 DE ENERO AL 30 DE JUNIO DE 2020, REGISTRÓ 16 HECHOS DE VIOLENCIA POLÍTICA, SOCIAL Y COMUNAL EN 11 DE SUS MUNICIPIOS, LO QUE REPRESENTA EL 6,8% DEL TOTAL DE HECHOS OCURRIDOS EN EL MISMO PERIODO EN COLOMBIA. DESTACA QUE EL 75% DE ESTOS HECHOS (12) FUERON LETALES. AL RESPECTO, EL 66,7% DE LOS ASESINATOS SE PERPETRARON CONTRA LÍDERES COMUNALES.

Ahora bien, debido a su amplia extensión territorial y su ubicación estratégica para fines de economías legales e ilegales, vale la pena focalizar el análisis en zonas específicas del mismo. Así, los hechos de violencia señalados ocurrieron principalmente en las subregiones del Urabá y el Bajo Cauca Antioqueño. Se trata de territorios donde hay presencia de los GAO, el ELN y las disidencias de las FARC, que libran una batalla por el control de la región, valiosa en la cadena de producción de coca. Estos grupos coexisten con distintos focos de economías legales e ilegales. Ambos fenómenos explican tanto la lucha por el territorio, el control de la población y sus recursos, como las afectaciones a los distintos liderazgos.

A manera de ejemplo, la Serranía de San Lucas es una zona que se caracteriza por ser una de las principales fuentes de minería de oro del país. Si bien es cierto los grandes títulos mineros fueron otorgados a empresas legales, éstas conviven tanto con prácticas ilegales de extracción, como con la explotación artesanal, generando conflictos por el control de este recurso natural. Lo anterior, debido a que grupos armados al margen de la ley son los que controlan no solo la venta del oro, sino también distintas actividades relacionadas, como los insumos, las maquinarias, los casinos y otras actividades que derivan del desarrollo de esta práctica económica.

Así mismo, estas regiones forman parte fundamental de las rutas de distintas actividades ilícitas, sobre todo el caso del Urabá, por la cercanía que tiene a los océanos Pacífico y Atlántico que la convierte en un punto estratégico para la salida y entrada de diferentes productos. De esta forma, su valor como rutas comerciales de las economías ilícitas lleva a que diferentes actores entren en disputa por los territorios.



EN RELACIÓN CON LO ANTERIOR, SI BIEN EL NÚMERO DE ACCIONES DE LOS GAI REGISTRADAS EN ESTE SEMESTRE EN ANTIOQUIA NO REPRESENTA UN INCREMENTO SIGNIFICATIVO RESPECTO DE LO OCURRIDO EL AÑO ANTERIOR (AL PASAR DE 62 EN 2019 A 69 EN 2020), ES DE DESTACARSE QUE EN ESTE DEPARTAMENTO SE CONCENTRAN EL 21.2% DE TODAS LAS ACCIONES DE LOS GAI EN EL PAÍS. AL RESPECTO, EL 70% DE ÉSTAS SE CONCENTRAN PRECISAMENTE EN LAS SUBREGIONES DEL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO Y URABÁ.

En este contexto, los líderes comunales y los líderes sociales (campesinos, de mujeres, de indígenas y LGBTI) en estas regiones son los actores que más afectaciones letales (asesinatos y atentados) han sufrido en este periodo en el desarrollo de sus funciones con sus comunidades, al enfrentarse no solo a la presencia y las acciones violentas de los grupos armados, sino de forma destacada, a la ausencia del Estado en el territorio.

3.2.3. NORTE DE SANTANDER

Desde años anteriores, Norte de Santander se ha caracterizado por tener una situación de orden público bastante compleja, en gran medida, por su cercanía a Venezuela. El ser un departamento limítrofe con el país vecino, y más en la coyuntura política en la que éste se encuentra, ha convertido al departamento en un territorio bastante codiciado por los ilegales, ya que sumado a los muchos movimientos de economías ilegales que se presentan en esta zona, el tráfico de migrantes se ha convertido en un elemento importante de estas actividades.

En este contexto, al 30 de junio de 2020 se registraron en este departamento 16 hechos de violencia (que representan el 6,8% de los hechos de todo el país). Al respecto, es importante señalar que el 62,5% de estos hechos son letales, y se han perpetrado en contra de 5 líderes sociales, 3 líderes comunales y 2 líderes políticos. En gran medida, el nivel de violencia de esta región está relacionada con la presencia en el territorio de diferentes grupos armados ilegales, en especial el ELN, los GAO y Los Pelusos.

Sin embargo, al igual que ocurre en la mayoría de departamentos del país, Norte de Santander tiene unas subregiones importantes a estudiar, como lo son el Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta.

Por lo que hace al Catatumbo, es una región mayoritariamente rural ubicada al norte del departamento, que cuenta con una diversidad geográfica que favorece el accionar de grupos al margen de la ley, convirtiéndola en una zona estratégica para el comercio ilegal de armas, migrantes, contrabando, narcotráfico y el paso de actores ilegales hacia Venezuela. Hace unos años, el EPL tenía el dominio y control sobre las actividades antes mencionadas, el cual en los tiempos más recientes ha estado en disputa tanto por el ELN, como por los GAO. En este sentido, los líderes de víctimas, campesinos, indígenas y de derechos humanos han quedado en medio de la batalla por el territorio, precisamente por luchar por los intereses de sus comunidades. Al respecto, es de destacar que en lo corrido del año, se ha registrado un incremento del 74% de las acciones bélicas de los GAI (al pasar de 27 en 2019 a 47 en 2020), de las cuales el 64% se presentaron precisamente en esta subregión.

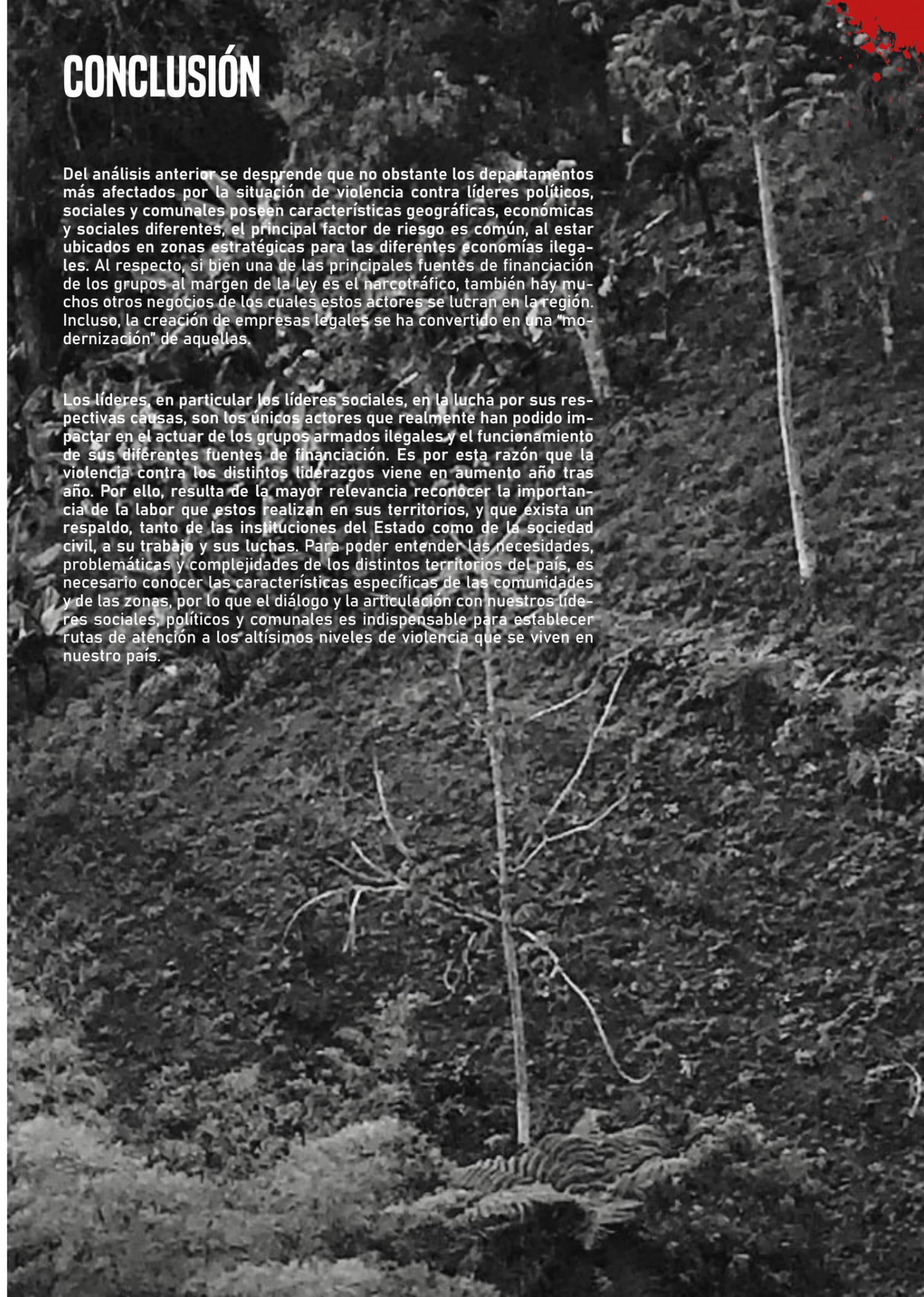
En el caso del área metropolitana de Cúcuta, al ser el paso fronterizo legal a Venezuela, la lucha en la capital es por el control de la entrada de venezolanos y el micro tráfico correspondiente. Es en este escenario donde los líderes comunales y políticos se ven más afectados, pues las causas por las que luchan los convierten en un problema para el accionar de los grupos al margen de la ley, lo que los convierte en blancos para los actores ilegales, al no ceder a sus pretensiones.



CONCLUSIÓN

Del análisis anterior se desprende que no obstante los departamentos más afectados por la situación de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales poseen características geográficas, económicas y sociales diferentes, el principal factor de riesgo es común, al estar ubicados en zonas estratégicas para las diferentes economías ilegales. Al respecto, si bien una de las principales fuentes de financiación de los grupos al margen de la ley es el narcotráfico, también hay muchos otros negocios de los cuales estos actores se lucran en la región. Incluso, la creación de empresas legales se ha convertido en una "modernización" de aquellas.

Los líderes, en particular los líderes sociales, en la lucha por sus respectivas causas, son los únicos actores que realmente han podido impactar en el actuar de los grupos armados ilegales y el funcionamiento de sus diferentes fuentes de financiación. Es por esta razón que la violencia contra los distintos liderazgos viene en aumento año tras año. Por ello, resulta de la mayor relevancia reconocer la importancia de la labor que estos realizan en sus territorios, y que exista un respaldo, tanto de las instituciones del Estado como de la sociedad civil, a su trabajo y sus luchas. Para poder entender las necesidades, problemáticas y complejidades de los distintos territorios del país, es necesario conocer las características específicas de las comunidades y de las zonas, por lo que el diálogo y la articulación con nuestros líderes sociales, políticos y comunales es indispensable para establecer rutas de atención a los altísimos niveles de violencia que se viven en nuestro país.



4. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS PARADIGMAS EN LA PROTECCIÓN DE LOS LIDERAZGOS: REPENSAR LA PROTECCIÓN COLECTIVA.

El caso colombiano resulta emblemático y es considerado como una referencia obligada a consultar, en cuanto a la creación de un sistema de protección de defensores de derechos humanos y líderes políticos, sociales y comunales. Ello es así, pues por medio de la Ley 418 de 1997, Colombia fue uno de los primeros países en construir un sistema de protección a líderes y defensores que ha sido relativamente exitoso. Si bien su creación obedeció a la difícil situación de orden público que afrontaba el país y para atender los casos de violencia contra funcionarios públicos y líderes políticos en la década de los 80 y 90, este mecanismo no ha permanecido estático y, de manera acorde a los momentos históricos, ha logrado transformarse a las necesidades del país.⁶³

Ejemplo de lo anterior se encuentra en el Decreto Ley 4065 de 2011, por medio del cual se modificó el sistema y se creó la actual Unidad Nacional de Protección (UNP). Incluso, en los cerca de 9 años que lleva en funcionamiento, se han promulgado distintas normas tendientes a mejorar el proceso y acercarlo a las y los afectados, así como a crear medidas especiales y mecanismos de protección diferenciados, a partir del reconocimiento de las distintas realidades en que se aplica, de acuerdo con las condiciones étnicas y de género de sus beneficiarios, su labor y su ubicación y relación con el territorio.

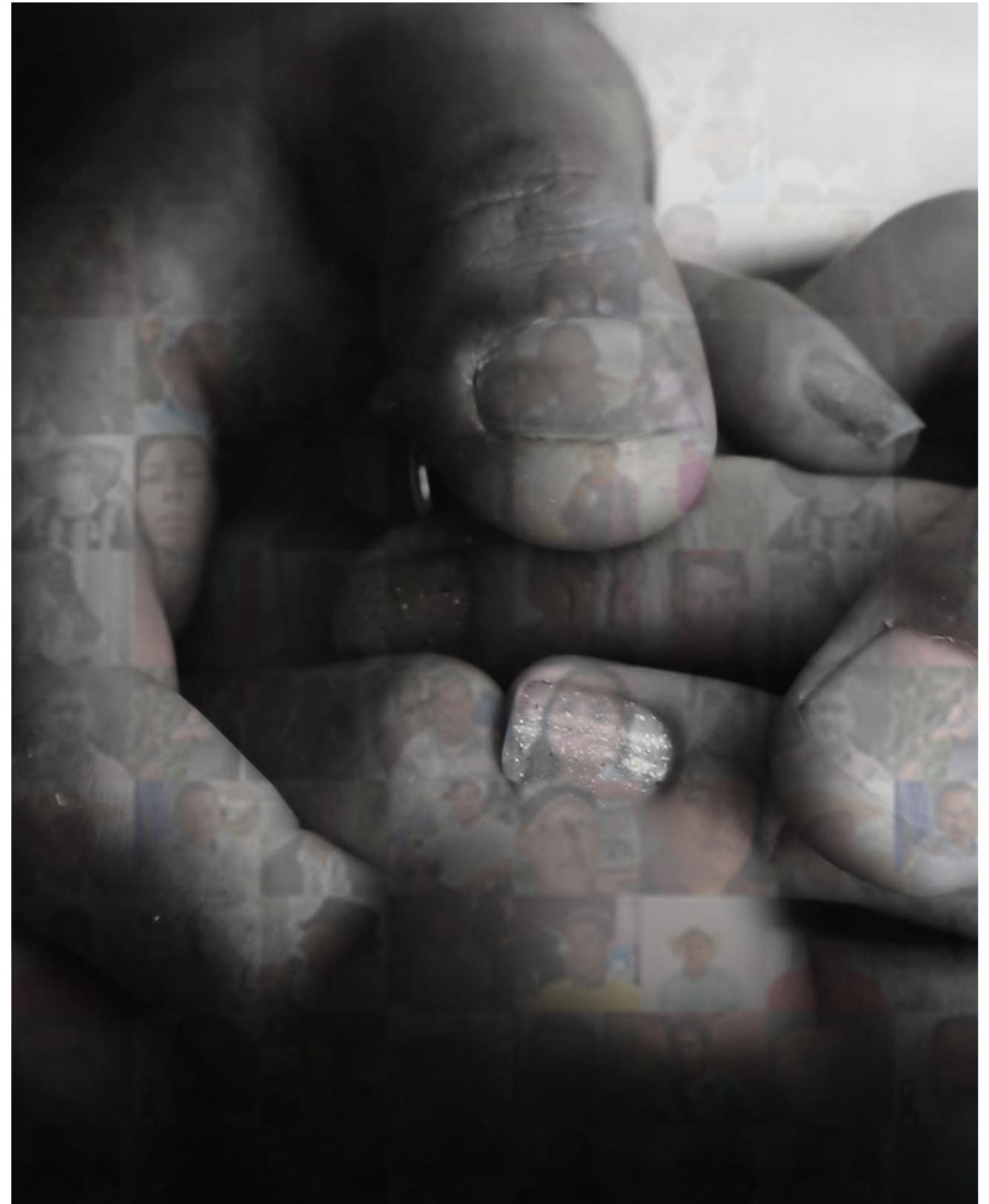
Ahora bien, como la entidad misma lo registra en sus informes de rendición de cuentas, para el año 2019 la UNP entregó más de 2.400 medidas de protección distribuidas entre 376 beneficiarios.⁶⁴ Esto teniendo en cuenta la particularidad del año anterior, en que se desarrolló un proceso electoral que estuvo altamente impactado por fenómenos de violencia contra candidatos.

De lo expuesto, y tal como se desprende de los datos contenidos en el presente Informe, si bien desde el Gobierno Nacional se ha hecho un esfuerzo impor-

tante por avanzar en la adecuación de las medidas de protección otorgadas, éstas no solo han resultado insuficientes en algunos casos, sino que ante el incremento en los niveles de violencia contra los líderes, particularmente los sociales y comunales, éstas se tornan cada vez más difíciles de sostener, tanto en el plano económico, como en el administrativo.

Esta situación no es percibida exclusivamente por el Gobierno Nacional, sino también por las personas cobijadas como sujetos de protección, como se evidenció en la encuesta adelantada por el Comité Permanente de Derechos Humanos (CPDH) en 2015. Los líderes que participaron del proceso resaltaron algunos elementos negativos del programa, que podrían resumirse en las siguientes: medidas centradas en enfoques individuales, temporales, no concertadas, que desconocen las particularidades territoriales y que en algunos casos generan aislamiento y revictimización de los beneficiarios del mismo.⁶⁵

Teniendo en cuenta esta situación, y en busca de un mejoramiento en la calidad de medidas de protección otorgadas por el Estado colombiano, que sean perdurables en el tiempo, con una inversión económica sostenible y sobre todo que cuenten con la participación activa de las comunidades y beneficiarios, la Misión de Observación Electoral – MOE por medio de este Informe propone un cambio de paradigma en los enfoques de medidas de protección. Para que éstas ya no sean pensadas únicamente a partir de los líderes en situación de riesgo, sino que se transite a un nuevo modelo de protección que logre una correcta sincronía entre las medidas existentes y la formulación de una política de protección colectiva que, atendiendo la realidad de los liderazgos sociales y comunales, coloque a las comunidades, las organizaciones y los grupos en el centro del análisis.



⁶³. Martín Quintana, M., & Eguren Fernández, E. (2011). Protección de defensores de derechos humanos: Buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia. Bruselas, Bélgica: Protection International.

⁶⁴. Unidad Nacional de Protección. (2019). Informe de rendición de cuentas - Construcción de paz. Enero - Diciembre 2019. Bogotá D.C.: MinInterior.

⁶⁵. Lledín Vitos, J., & Campo Suarez, E. (2017). Paz con garantías de vida y territorio para los campesinos colombianos. Una lucha que no nos cueste la vida. "Defendamos a nuestros defensores y defensoras". Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, 28(1), 197-229.

4.1. PROTECCIÓN COLECTIVA⁶⁶.

DEFINICIÓN.

Como se estableció en líneas previas, el sistema de protección establecido en Colombia ha tendido a preferir mecanismos individuales. De esta forma, las medidas de protección más usuales en Colombia son: la conformación de esquemas de seguridad, los apoyos en comunicaciones y transporte, la entrega de elementos de protección, entre otras, las cuales están destinadas a la salvaguarda de la integridad de un líder o defensor de manera exclusiva. En otras palabras, **la estrategia de protección empleada hasta ahora se enfoca en los individuos y en los riesgos a su seguridad personal.** Esto ha llevado a que la UNP deba priorizar los recursos, sin duda limitados, con los que cuenta, para atender la compleja situación de seguridad en los territorios, muchos de ellos de difícil acceso.

En este sentido, estando ante niveles de violencia tan extendidos (tanto numérica como territorialmente), y tomando en consideración el contexto económico que actualmente presenta el país (derivado de la emergencia sanitaria), **es necesario repensar los mecanismos de protección que están siendo empleados, a fin de encontrar alternativas viables que puedan generar un mayor impacto en su aplicación.** En este contexto, resulta indispensable transitar hacia un concepto de **protección colectiva, adicional a la individual, que permita hacer más eficientes las acciones y los recursos empleados, para lograr abarcar y atender de mejor forma los fenómenos de violencia hacia los líderes, principalmente los sociales y comunales, que acechan al país.**

Bajo esta perspectiva, **la protección colectiva se entiende como todo conjunto de estrategias, medidas y acciones que buscan proteger comunidades, organizaciones o grupos.**⁶⁷

Si bien, en principio la definición dada solo difiere de las medidas tradicionales de protección en el sujeto de aplicación de las mismas, ésta es una diferencia clave a la hora de pensar en sistemas de protección. Pues permite pensar en la protección como un hecho social y relacional, en tanto que las medidas tomadas o la omisión de las mismas afecta de manera directa no solo a los líderes involucrados, sino a quienes los rodean, desde el ámbito personal y familiar hasta el ámbito laboral y social.

Al respecto, este tipo de protección resulta acorde con lo previsto en la Declaración de la ONU sobre Defensores de Derechos Humanos, que implícitamente reconoce que dicha labor puede darse tanto por individuos como por colectivos, por lo que el deber de defensa de los Estados a quienes ejercen dicha tarea también debiera reconocer el actuar no solo de los individuos, sino también de los colectivos en la defensa de los derechos.⁶⁸

En otras palabras, desde la referida Declaración se reconoce que la labor de defensa de Derechos Humanos es adelantada por grupos, donde el trabajo comunitario o en redes es fundamental para llevar a cabo el fin buscado, y si bien esta labor es puesta en vocería de un líder, no es de trabajo exclusivo de esta persona. Por lo tanto, comprender esta dinámica en el trabajo de liderazgo lleva a pensar que en caso de



sufrir vulneraciones a la seguridad, proteger a quien ostenta la vocería de la defensa hecha puede contribuir a cortar los procesos adelantados.

Con estas precisiones, queda por llenar de contenidos la definición presentada en líneas previas. **Así, las medidas de protección colectivas pueden disgregarse en dos grandes grupos. Por un lado, pueden encontrarse medidas destinadas a fortalecer las capacidades del colectivo (medidas a realizarse por la autoridad, encontrando sujeto de aplicación en los grupos afectados), y por el otro, medidas que fortalezcan la labor de liderazgo (medidas de reconocimiento desde la autoridad y la ciudadanía).** Éstas serán explicadas a continuación.

⁶⁶. Martín Quintana, M., & Eguren Fernández, E. (2011). Protección de defensores de derechos humanos: Buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia. Bruselas, Bélgica: Protection International.

⁶⁷. Pastor Alonso, S. (2018). Protección Colectiva del derecho a defender los Derechos Humanos. Bruselas: Protection International.

⁶⁸. Asamblea General de la ONU. (8 de Marzo de 1999). Naciones Unidas. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

4.2. MEDIDAS DESTINADAS A FORTALECER LAS CAPACIDADES DEL COLECTIVO.

Al entender al grupo como un sujeto que ejerce la defensa de derechos humanos, estas medidas buscan siempre fortalecer la constitución y cohesión del grupo mismo. De esta forma, es necesario identificar e implementar estrategias o acciones que fomenten las posibilidades de que, como grupo, se continúe en la defensa de un proceso. Son ejemplos de estas medidas, sin ser las únicas a contemplar⁶⁹:

- **Aumentar la posibilidad de las organizaciones de hacer parte de redes locales, nacionales o internacionales.** Poner en contacto a las organizaciones de distinto nivel visibiliza los procesos adelantados y permite un intercambio de experiencias que propicia la mejora constante de los ejercicios de liderazgo y la defensa de procesos. De igual forma, con esta medida, las redes generadas se convierten en una herramienta de apoyo en los ejercicios de protección.
- **Establecer canales más amplios de comunicación entre las organizaciones y la autoridad.** Si bien es claro que hasta ahora quien ejerce el liderazgo o la vocería en un proceso de defensa de derechos humanos es quien mantiene contacto con autoridades de distintos niveles, el aumentar este espectro permite mejorar de manera radical los ejercicios de incidencia de los colectivos, disminuyendo asimismo la visibilidad de un solo líder. Con ello se genera además un factor disuasivo sobre quienes buscan atender en contra de los líderes, pues se incrementa el número de sujetos con incidencia sobre el trabajo desarrollado. Asimismo, aumentar las posibilidades de comunicación entre las organizaciones y las autoridades permite crear canales de confianza entre las entidades y la ciudadanía.
- **Fortalecer comunidades por medio de infraestructura segura.** Proporcionar a las comunidades elementos arquitectónicos seguros que garanticen su derecho de reunión y la organización de sus actividades, así como sitios que puedan servir de alojamiento protegido por el Derecho Internacional Humanitario en caso de ataques a la comunidad, son de gran importancia para mantener el trabajo social y comunitario de defensa de derechos humanos, ya que asegura y garantiza las condiciones mínimas para su ejercicio.
- **Aumentar la presencia Estatal por medio de planes humanitarios y misiones de justicia.** Las áreas rurales son las más afectadas por hechos de violencia contra líderes sociales y comunales, y en gran parte se debe a las dificultades de acceso y a la débil presencia estatal de entidades prestadoras de servicios básicos estatales (como salud), instituciones de justicia (Fiscalía, Personería o Procuraduría y la rama jurisdiccional), y entidades con funciones de defensa de derechos humanos (Defensoría del Pueblo). Resulta indispensable incrementar su presencia en esas regiones, de forma constante y concertada con las organizaciones con presencia en el territorio, con el fin de atender las necesidades de las respectivas comunidades.
- **Construir planes de formación y capacitación a organizaciones y comunidades en general.** Crear capacidades en la comunidad en el ejercicio de defensa de derechos, para la incidencia ante las autoridades y la resolución alternativa de conflictos, por ejemplo, ayudan a fortalecer el tejido social del grupo y crea sostenibilidad en los procesos adelantados, ya que la responsabilidad no recae exclusivamente en el líder del grupo, sino que ayuda a construir bases sólidas en la comunidad interesada.

⁶⁹. Las medidas que se plantean surgieron de diálogos y reflexiones con las organizaciones regionales de la MOE, que ejercen liderazgo social en los respectivos ámbitos territoriales, a partir de su conocimiento y experticia en la materia, junio de 2020.

4.3. MEDIDAS QUE FORTALEZCAN LA LABOR DE LIDERAZGO.

La importancia de los liderazgos en temas de derechos humanos o en procesos sociales particulares radica en el aporte que éstos hacen a la democracia en sí misma. Complementan de manera directa el principio constitucional de la democracia participativa, no solo desde el ámbito electoral, sino en el conjunto del proceso de toma de decisiones. Por esta razón, las entidades del Estado deben promover y garantizar el normal ejercicio de esta actividad, tal y como está consagrado en la Declaración de la ONU sobre Defensores de Derechos Humanos.⁷⁰

Dicho esto, es deber del Gobierno Nacional exaltar la labor y el trabajo de los liderazgos sociales y comunales, con el fin de que por medio de acciones políticas concretas se visibilice y resalte este rol asumido por las comunidades, lo que conlleva a instaurar un elemento disuasivo de cualquier ataque a los procesos iniciados. Son ejemplos de medidas de este tipo los siguientes, sin ser los únicos a pensar.⁷¹

- Acompañamiento permanente a las organizaciones en el territorio. Es necesario que las entidades oficiales encargadas de vigilar la situación de derechos humanos mantengan contacto cercano y permanente con los líderes, sus organizaciones y las comunidades. Lo anterior, con el fin de crear relaciones de confianza entre los liderazgos surgidos y la institucionalidad, más allá de entablar relaciones a partir de los organismos de seguridad, que pueden generar recelo y desconfianza en la comunidad debido a las situaciones de conflicto que marcan el contexto en el territorio.
- Compromiso institucional con la no impunidad. No existirá un panorama de mejora de la situación de líderes y defensores sin el esclarecimiento judicial de los hechos de violencia que han afectado a las comunidades. Por esta razón, es imprescindible que las entidades de investigación y judicialización de los hechos fortalezcan sus unidades en el territorio para adelantar investigaciones certeras y oportunas sobre hechos de violencia que hayan tenido lugar. La confianza en las instituciones estatales en gran medida depende de la labor de los organismos judiciales y de administración de justicia, especialmente en zonas donde éste es uno de los servicios del Estado más reclamados.
- Identificación y visibilización pública de comunidades defensoras. Es importante que desde los distintos niveles de Gobierno se produzcan actos de reconocimiento a la labor democrática y participativa que adelantan los defensores y líderes en territorio como aporte determinante a la democracia, ya que este tipo de declaraciones ponen el foco de la opinión pública sobre estos procesos, sirviendo como elemento disuasivo de acciones violentas que se puedan presentar.

Finalmente, es de destacar que estas medidas de protección colectiva tienen por finalidad la creación de entornos seguros para el ejercicio de la defensa de derechos humanos⁷², y en ningún momento se pretende que sea una vía exclusiva a la hora de plantear una estrategia de protección, ya que como se resaltó anteriormente, Colombia ha tenido un camino destacable en cuanto a medidas de protección individual se refiere.

DICHO DE OTRO MODO, HACIA DONDE SE DEBIERA AVANZAR ES A QUE EL GOBIERNO NACIONAL, Y PUNTUALMENTE LA UNP Y EL MINISTERIO DEL INTERIOR, LOGREN COMBINAR DE MANERA ASERTIVA AMBAS ESTRATEGIAS PARA CONSOLIDAR UNA ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN INTEGRAL, PREOCUPADA POR LA SEGURIDAD DE PERSONAS CON ALTOS NIVELES DE RIESGO POR SU POSICIÓN, ASÍ COMO POR LAS COMUNIDADES Y ORGANIZACIONES QUE HAN VISTO EL DESARROLLO DE LOS DISTINTOS LIDERAZGOS, BUSCANDO SIEMPRE LA CONTINUIDAD DE LOS PROCESOS.

⁷⁰. Asamblea General de la ONU. (8 de Marzo de 1999). Naciones Unidas. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf.

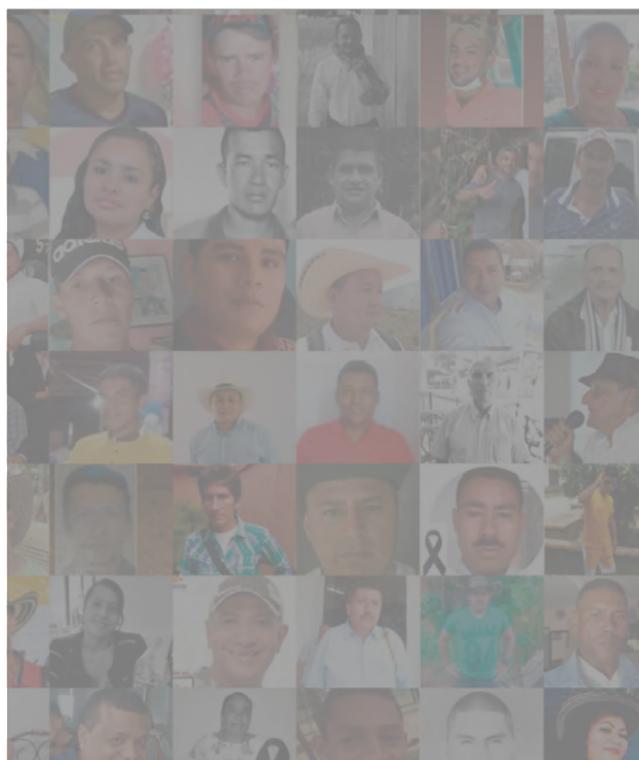
⁷¹. Las medidas que se plantean surgieron de diálogos y reflexiones con las organizaciones regionales de la MOE, que ejercen liderazgo social en los respectivos ámbitos territoriales, a partir de su conocimiento y experticia en la materia, junio de 2020.

⁷². Asamblea General de la ONU. (8 de Marzo de 1999). Naciones Unidas. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf.

4.4. LA PROTECCIÓN COLECTIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO.

Las normas colombianas han hablado de estrategias de protección colectiva desde la creación misma del sistema de protección de líderes con la citada Ley 418 de 1997, y en distintas normas complementarias y modificatorias que han nutrido este concepto dentro del ordenamiento jurídico colombiano.⁷³ En este sentido, ya se cuentan con normas e instancias que pueden aplicar las medidas antes propuestas, guardando uno de los principios fundamentales de esta estrategia de protección, y es su mínimo impacto fiscal.

Planteada así la situación, a continuación se expondrán las herramientas jurídicas existentes que pueden tener injerencia en la aplicación de estas medidas. En primer lugar, se hará una revisión a la figura de los Consejos Territoriales de Paz y Reconciliación. Seguido de ello, se hará referencia a los componentes propuestos en el Decreto 660 de 2018. Lo anterior, al considerar que son éstas las principales normas que pueden desarrollar esta estrategia de manera concreta.



4.4.1. CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ Y RECONCILIACIÓN

Durante el actual Gobierno se ha visto un gran compromiso con esta figura, creada bajo la Ley 434 de 1998 y modificada con el Decreto Ley 885 de 2017. Así, para finales de 2019 ya se contaba con 500 Consejos Municipales de Paz y Reconciliación.⁷⁴ Este número permite evidenciar la descentralización de esta figura, la cual aumenta su alcance y capacidad de incidencia ante las autoridades municipales.

Al analizar las funciones descritas para este órgano, puede resaltarse cómo su labor puede ser una gran aliada de las estrategias de protección colectiva, en la medida que en el artículo 6, numeral 1, literal D de la mencionada Ley se describe que esta instancia tiene por función: "Promover, difundir y establecer estrategias para que se respeten los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario"⁷⁵.

⁷³. Mazzo, C., & Pedraza López, B. (2017). Protección colectiva de los defensores del derecho a la tierra y el territorio. Bogotá D.C.: Protection International.

⁷⁴. Presidencia de la República. (11 de Diciembre de 2019). Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Obtenido de Presidencia de la República: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Alto-Comisionado-para-Paz-anuncia-que-pais-cuenta-con-500-Consejos-Municipales-Paz-para-avanzar-procesos-reconciliac-191211.aspx>

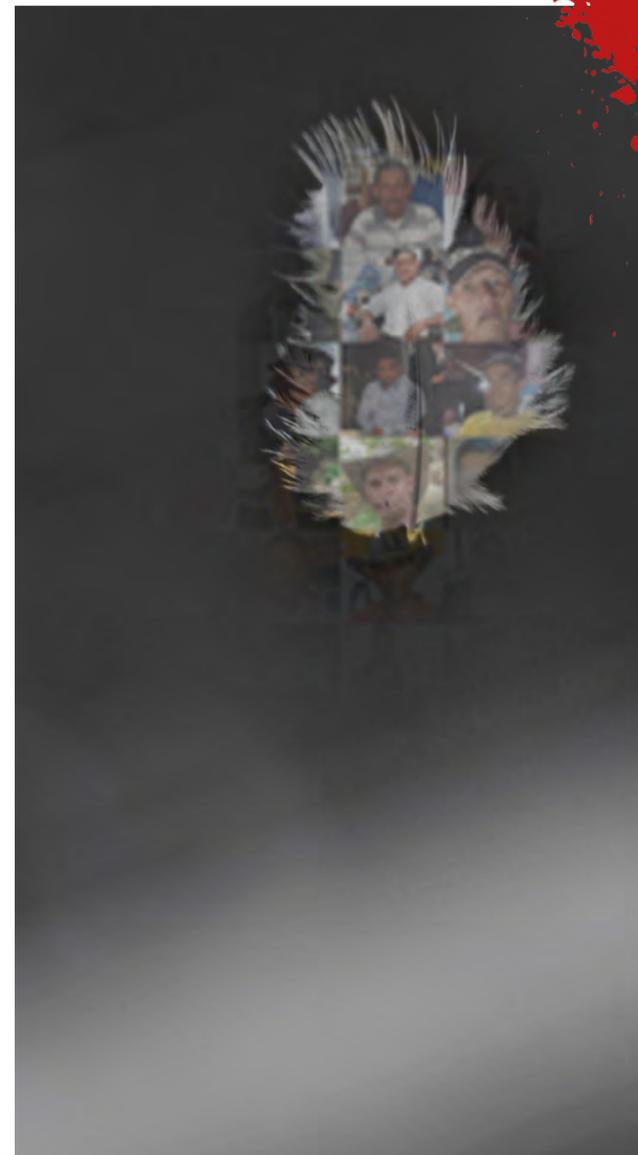
⁷⁵. Ley 434. (1998). Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Congreso de la República.

En este sentido, desde la MOE se considera que para transitar hacia el modelo integral propuesto, en el nivel descentralizado estos Consejos deben analizar la adopción de medidas de protección colectiva como las sugeridas, a partir de una revisión de aquellas que puedan ser más acordes con las particularidades de su territorio, para fortalecer los ejercicios de defensa de derechos humanos y las organizaciones constituidas, tanto en las cabeceras urbanas como en áreas rurales. Lo anterior, para que desde las administraciones municipales éstas sean apoyadas y visibilizadas.

De igual modo, en su función legal como "facilitador de la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado"⁷⁶, esta instancia puede funcionar como puente directo con las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de recolectar información de su situación de riesgo en el territorio y elevarla a los órganos de gobierno local con capacidad de actuar frente a tales amenazas.

Así mismo, de acuerdo con las funciones asignadas en el artículo 6, numeral 3 de la Ley, esta instancia podría ser clave a la hora de cumplir con la adopción de medidas en favor del fortalecimiento de los liderazgos, con el propósito de visibilizar desde instancias oficiales el trabajo de defensa de derechos humanos de distintas organizaciones en los territorios.

En suma, lo que puede observarse es una instancia ya creada, que ha contado con estrategias para su fortalecimiento en lo local por parte del Gobierno Nacional, y que en el aspecto funcional podría transformarse en un aliado fundamental para enaltecer la labor de defensa de derechos humanos y liderazgos sociales en lo local, cumpliendo así las funciones disuasivas que comprenden la protección colectiva.



⁷⁶. Ibidem.

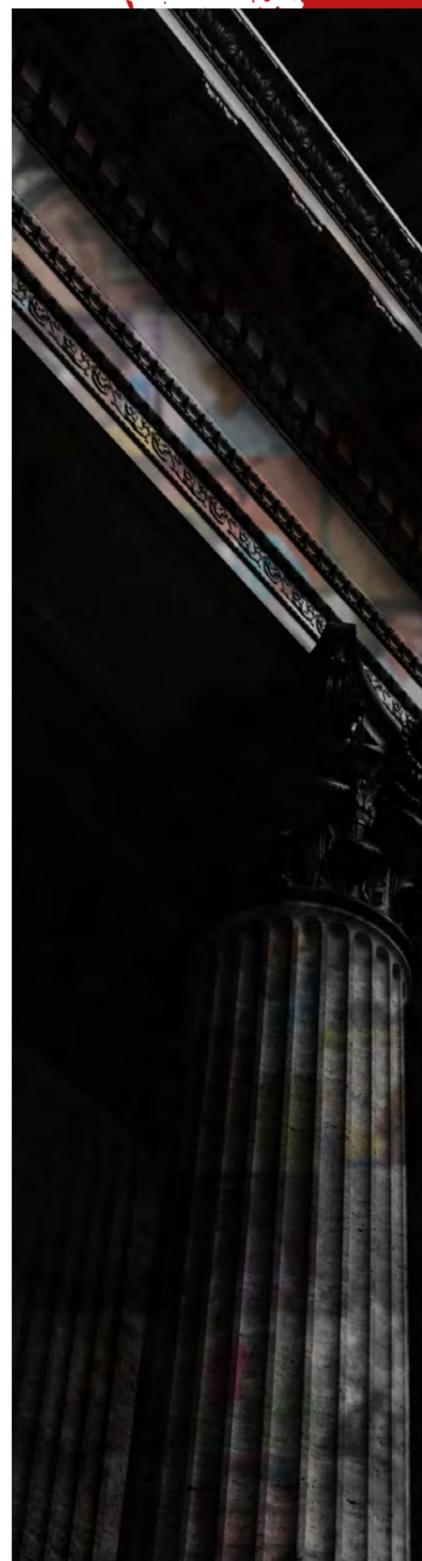
4.4.2. DECRETO 660 DE 2018

Otra de las herramientas jurídicas con las que cuenta el Gobierno Nacional para empezar a fortalecer de manera concreta los esquemas de protección colectiva es el Decreto 660 de 2018, en el cual se esbozan las estrategias para la protección de organizaciones y comunidades. Las instancias, los mecanismos desarrollados y demás medidas adoptadas por este Decreto son una herramienta fundamental para apoyar el fortalecimiento del modelo integral de protección colectiva.

De inicio, el primer punto de conexión se ubica en la creación de los **Planes Integrales de Prevención**, que deben desarrollarse a nivel territorial y contar con la participación tanto de las comunidades, como de la fuerza pública. Es decir, **la construcción de este documento es el espacio idóneo para sentar en el mismo escenario a entidades con poder decisión, con grupos que desde sus orillas conocen las problemáticas de los territorios**. Esta medida permitiría elevar el nivel de diálogo de las organizaciones, tanto de sus miembros como de sus representantes, ante las autoridades municipales y departamentales, y articular conocimientos del funcionamiento del territorio. Cabe destacar que hasta el momento, esto ha sido imposible con las instancias ordinarias.

Otra herramienta que puede resultar útil para la conformación de esquemas de protección colectiva se encuentra en el segundo componente citado por el Decreto 660 de 2018. Allí se estipula la creación de **los promotores comunitarios de paz**. Esta figura surge desde las organizaciones sociales, pues es postulada por ellas, y se articula con otros escenarios de justicia comunitaria. Al momento de su designación estos deben contar con planes de capacitación y formación, lo cual se articula de manera efectiva con las medidas para fortalecer las capacidades de liderazgo.

Adicionalmente, sus funciones están pensadas como medidas de fortalecimiento a la labor de liderazgo ya que incluyen el incremento de la confianza entre las autoridades del Estado y la ciudadanía, son canalizadores de demandas sociales y promueven iniciativas de sana convivencia. **Medidas como éstas permiten ampliar las bases de los roles de liderazgo, promueven la construcción de procesos sociales y fortalecen el mantenimiento de la organización social en el territorio, lo cual cumple como factor disuasivo a los ataques que los puedan afectar.**



4.5. APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS DIFERENCIADAS.

El Ministerio del Interior, específicamente el Sistema de Protección de los Derechos Humanos, es el encargado de liderar la política pública de protección y prevención contra la violencia contra los líderes sociales y comunales a nivel nacional.

Sin embargo, tal como se ha señalado, en los últimos años, la violencia contra las lideresas ha incrementado de forma constante, lo que ha hecho necesario el establecimiento de rutas de prevención y protección que tomen en consideración sus condiciones y contextos específicos, a partir de políticas diferenciales, que reconozcan la particular forma en que esa afectación se genera sobre las mujeres.

A partir de lo anterior, aunque existen distintas instancias nacionales para planear y ejecutar la política pública para la protección de líderes sociales, **la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos es una instancia que en particular está dirigida para las lideresas, coordinada por el Ministerio del Interior**. Esta Comisión se creó por medio del Decreto 1314 de 2016, y está encargada de coordinar, orientar y formular un **Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos**.

En la Comisión se deben articular “los ministros del Interior, Justicia, Agricultura, Salud y Protección Social, Educación, Vivienda y los directores de Prosperidad Social y la Presidencia, o sus respectivos delegados. Tiene como invitados permanentes sin voto a los directores de la Unidad de Víctimas, la UNP, el ICBF, los consejeros presidenciales para la Equidad de la Mujer y para los DDHH y a la Defensoría del Pueblo, o sus respectivos delegados.” (Vargas, Gómez y Pérez, pág. 51, 2019). Igualmente, la Comisión tiene la intención de promover la participación de la población objeto, por lo que hay, como invitadas, mujeres delegadas de organizaciones de mujeres. En el 2018 el Ministerio del Interior adoptó, por medio de la Resolución 0845 de 2018, el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. **A nivel local las lideresas se organizaron y especialmente en Putumayo y Montes de María se formalizaron las Mesas Territoriales de Garantías. Estas son las únicas que están conformadas actualmente en los territorios.**

Uno de los obstáculos que ha tenido la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos es que no ha sido adoptado por los gobiernos locales, pues es una política que ha quedado en el marco nacional y no ha sido socializada con los actuales gobiernos electos en 2019. Pues como se afirmó anteriormente, hasta el momento solo en dos regiones del país está adoptándose el Programa.

Por otro lado, desde una visión más reactiva que de prevención, el Decreto 4912 de 2011 crea el **Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades** a cargo del Ministerio del Interior y la UNP. El Programa creó el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI, que está encargado de recolectar y evaluar la infor-

mación relevante para la formulación del Programa. Así mismo, creó el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) que debe analizar la información del CTRAI, determinar el nivel de riesgo y dar las recomendaciones de seguridad. Estas recomendaciones a su vez son presentadas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM). Éste hace la valoración final del riesgo y le recomienda a la UNP las medidas de protección. En el Decreto 4912 de 2011 se plantea la necesidad de crear CERREM de acuerdo con la población objeto, por lo que por medio de la Resolución 0805 de 2012 del Ministerio del Interior se crea el CERREM de Mujeres, para la adopción de medidas de prevención para las mujeres que están en riesgo por el liderazgo que ejercen.

No obstante los avances logrados, este tipo de medidas aún se quedan cortas en su función de prevención, pues no atacan los factores generadores de violencia. Adicionalmente, el CERREM de Mujeres es de carácter individual, por lo que en el Decreto 2078 de 2017 se creó la Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades, en la que se establece la creación de un CERREM Colectivo para los grupos o comunidades que compartan objetivos comunes, que se reúnan temporal o permanentemente, compartan rasgos culturales, sociales y/o políticos y que se ubiquen geográficamente en un lugar determinado. (Vargas, Gómez y Pérez, 2019)



4.5.1. ACCIONES NECESARIAS PARA FORTALECER LAS ESTRATEGIAS DIFERENCIALES, A PARTIR DE UN ENFOQUE DE PROTECCIÓN COLECTIVA.

En general las instancias mencionadas anteriormente se caracterizan por ser convocadas o dirigidas desde el Gobierno Nacional, en las que deben participar los altos mandos de las instituciones gubernamentales, por lo que no terminan funcionando con la regularidad y eficiencia con la que deberían operar. Además, la participación de la población objeto, es decir de las lideresas, resulta ser más de consulta que como agentes que puedan tomar decisiones efectivas. Adicionalmente, la importancia de escuchar las necesidades de las lideresas y sus comunidades radica en que las medidas que se tomarían serían más preventivas y no tanto reactivas.

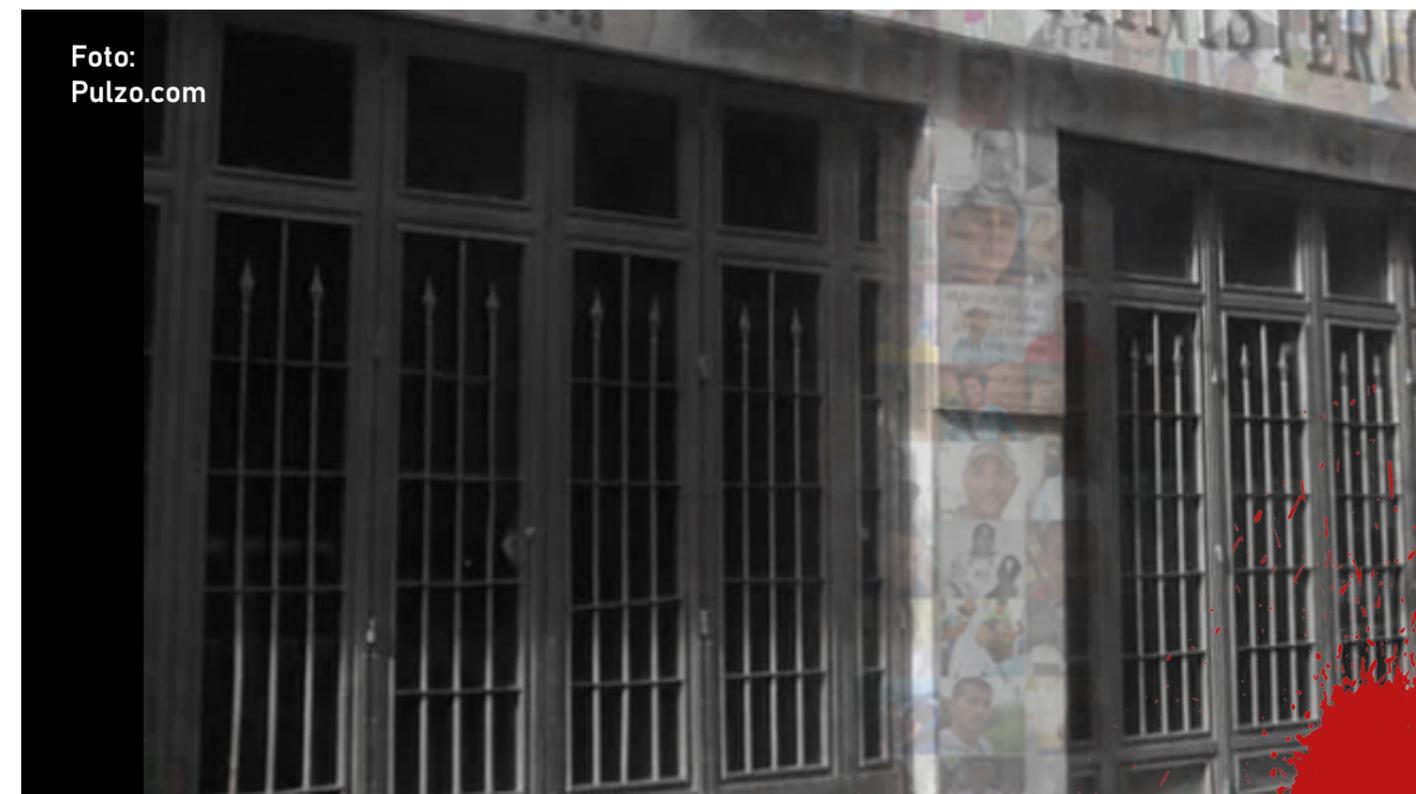
Por lo tanto, la MOE considera necesario que las instancias que existen sean utilizadas, tanto por el Gobierno Nacional como por los gobiernos locales, pues hasta el momento no se ha visto el impacto real de las medidas que se han tomado en los últimos años. En este sentido, las acciones respectivas tendrían que articularse a partir de las responsabilidades específicas de cada uno de los involucrados. Entre otras, las medidas que sería necesario adoptar son las siguientes:

MINISTERIO DEL INTERIOR

El Gobierno Nacional debe adoptar una política que se pueda impartir en los territorios sin que deban ser los únicos responsables de ésta. Es decir, que desde el nivel central se den los lineamientos para que sean los gobiernos locales los que, desde su autonomía, puedan tomar las decisiones para crear la política de prevención y protección de las lideresas y sus comunidades. Por lo que resulta indispensable que se dé reconocimiento a las instancias existentes, y el Gobierno Nacional y local puedan articularse en dichos espacios.

Igualmente, la respuesta del gobierno central no puede ser desbordar las medidas de protección y mitigación, es decir desbordar los mecanismos que da la UNP. Por el contrario, los esfuerzos deben centrarse en adelantar políticas de prevención que fortalezcan los roles de liderazgo que ejercen las mujeres y sus organizaciones, y ataquen los factores de violencia, como la presencia de grupos armados ilegales, las economías ilegales, la falta de servicios del Estado, la pobreza multidimensional, entre otros factores.

Foto:
Pulzo.com



GOBIERNOS LOCALES

En cuanto al rol que ejercen las gobernaciones y alcaldías, es de resaltar que deben ser más responsables e independientes a la hora de tomar decisiones en la protección de las lideresas. Estos deben tener la capacidad de usar las instancias locales y articularse: i) con la Defensoría del Pueblo y las Personerías para evaluar la situación de riesgo de las comunidades y en especial de las lideresas; ii) con la fuerza pública para poder mitigar los actores ilegales y economías que están ejerciendo violencia; y iii) con la Fiscalía para fortalecer la justicia local y que se logren investigar los hechos de violencia de los que sean víctimas las comunidades y las lideresas. Por último, como una medida de prevención a la violencia, deben adelantarse campañas en contra de la estigmatización de los liderazgos ejercidos por las mujeres en los territorios donde más violencia se está presentado.

En cuanto a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, estas instancias tienen el deber de apropiarse de la política pública de prevención y protección de las lideresas. Así pues, tiene el rol de hacer control político a los gobernadores y alcaldes y demás funcionarios encargados de implementar la política. De esta manera se garantizaría que los gobiernos locales, como primeros respondientes ante la violencia contra las lideresas, concentren sus esfuerzos en atacar la violencia política. Además, desde las Asambleas y Concejos se pueden promover espacios y herramientas que tengan como objetivo visibilizar la violencia contra las lideresas, lo que ayuda a prevenir que sigan siendo objeto de amenazas o hechos letales.

MINISTERIO PÚBLICO

En su rol de protección de los derechos humanos, tiene el deber de vigilar y acompañar el trabajo que adelantan el Gobierno Nacional y los gobiernos locales. En el caso de la Procuraduría, puede ser garante de que los gobernadores y alcaldes estén cumpliendo con su rol de primeros respondientes ante la violencia.

Igualmente, sería importante que las Defensorías Regionales, que ya desarrollan las Alertas Tempranas, además de advertir sobre los riesgos de las comunidades, hagan recomendaciones operativas para los tomadores de decisiones, es decir el Gobierno Nacional y los gobiernos locales.

Por otro lado, las Personerías deben fortalecerse en su interior para que la información a la que tienen acceso pueda ser de utilidad para las demás instituciones, pues son una institución que sirve de interlocutora entre las comunidades y las instituciones gubernamentales. Sin embargo, llama la atención que los personeros y personeras suelen ser objeto de violencia por el papel de denuncia que cumplen, por lo que su labor tiene que ser igualmente protegida para que puedan apoyar el trabajo de los gobiernos locales.

ORGANIZACIONES SOCIALES Y SUS LIDERESAS

Respecto a las organizaciones sociales y sus lideresas, un mecanismo de protección colectiva hace indispensable la generación de espacios en donde sean tenidos en cuenta como agentes activos de la política pública de prevención y protección. Su participación en la adopción del Programa Integral de Garantías es fundamental para que más adelante puedan crearse más Mesas Territoriales de Garantías en otras regiones. Esto significa que las organizaciones y sus lideresas deben ser corresponsables en la formulación e implementación de la política pública de prevención y protección correspondiente. Igualmente, si se fortalece la organización interna de las organizaciones sociales y comunales, se logrará una mejor interlocución con las autoridades. Para ello, es necesario que las organizaciones tengan un mecanismo de monitoreo de los hechos de violencia, se socialicen las rutas de protección de la UNP que existen para las lideresas, y por último, se hagan recomendaciones para la política pública que sea compartida con los gobiernos locales.



RECOMENDACIONES: EL DECÁLOGO

1 A fin de atender los fenómenos de violencia hacia los liderazgos, principalmente los sociales y comunales, se recomienda a las autoridades de los distintos niveles territoriales a adoptar las medidas necesarias para que los mecanismos de protección reconozcan el actuar no solo de los individuos, sino también de los colectivos en la defensa de los derechos. Entender el ejercicio de defensa no como un ejercicio de representación y vocería de una persona, sino como un ejercicio de la comunidad.

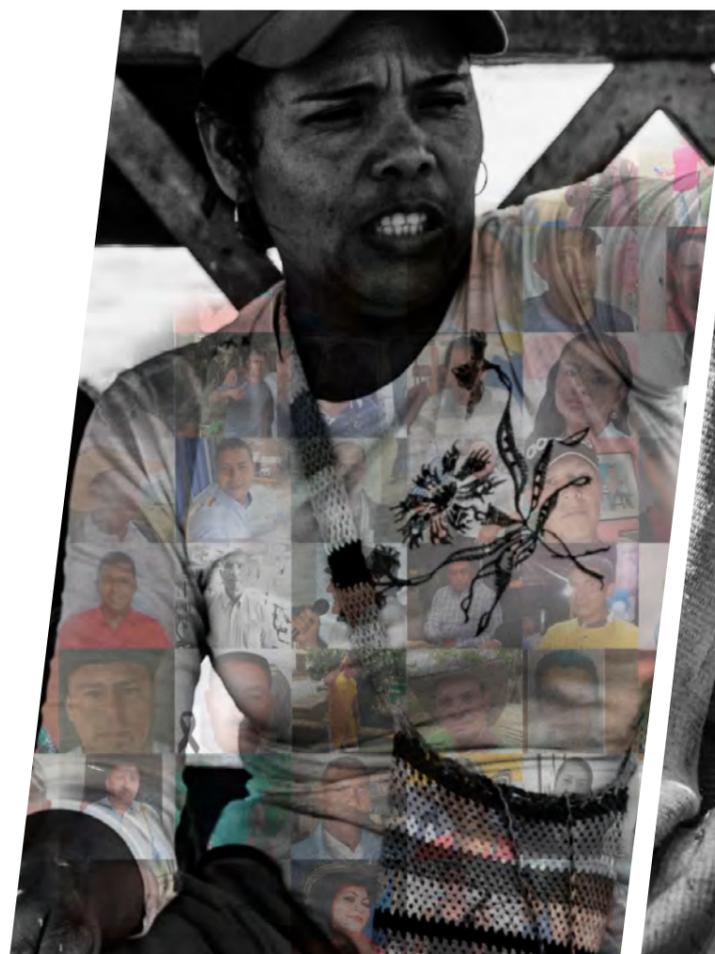
3 Es necesario que se haga un trabajo articulado entre distintas autoridades para adelantar misiones humanitarias, de salud y de justicia, para llevar los servicios estatales a las zonas más alejadas de las cabeceras municipales en los territorios afectados. Esto con el fin de que la presencia del Estado no sea sinónimo exclusivamente de fuerza pública o militarización, sino que se amplíe la oferta de servicios públicos en el territorio.

2 Se recomienda a los funcionarios que ejercen funciones del sector de interior (Ministerio del Interior y Secretarías de Gobierno) en los distintos niveles territoriales que promuevan la construcción de redes de trabajo locales, nacionales e internacionales sobre los distintos ejercicios de liderazgo, que cumplan como plataforma de formación, mejoramiento e intercambio de buenas experiencias entre líderes locales.

4 Se recomienda a los funcionarios que ejerzan funciones del sector de interior (Ministerio del Interior y Secretarías de Gobierno) en los distintos niveles territoriales que adelanten planes de capacitación y formación a las comunidades defensoras de derechos humanos y líderes en los territorios afectados, con el fin de nutrir con experiencias y capacidades las labores de liderazgo en la comunidad y no de manera exclusiva a quien ejerce roles de vocería.

5 Las autoridades con funciones de protección y prevención pueden ayudar al mejoramiento de capacidades de infraestructura para un desarrollo efectivo y seguro de liderazgo en las comunidades. La construcción de sitios de reunión o de protección ante el Derecho Internacional Humanitario resultan elementos clave para mantener el trabajo comunitario de defensa de derechos humanos.

6 La MOE recomienda a autoridades municipales, principalmente alcaldes, secretarios de gobierno y personeros municipales, a mantener contacto cercano y permanente con los líderes y lideresas, sus organizaciones y comunidades. Lo anterior, con el fin de crear relaciones de confianza entre los liderazgos surgidos y la institucionalidad local.



7 Se destaca la importante labor de la administración de justicia en busca de la no impunidad en los casos de violencia contra líderes y defensores, en este sentido se insta a todas las entidades encargadas de la administración de justicia y al Ministerio Público, a priorizar las investigaciones y audiencias correspondientes para llegar a la verdad judicial en los casos ya iniciados. Lo anterior, a partir del reconocimiento que no todos los hechos de violencia están en el marco del conflicto, sino que además existen disputas políticas y sociales que posibilitan y fomentan la violencia. De igual modo, es necesario adelantar campañas de fomento a la denuncia y de acercamiento del proceso a las víctimas para que el aparato judicial esté en constante alimentación de los hechos que tienen lugar en zonas rurales y alejadas de las instituciones.

8 La MOE destaca el compromiso del Gobierno Nacional en la creación de Consejos Municipales de Paz y Reconciliación. En este sentido se recomienda que se apoye la creación de esta instancia como mecanismo de integración entre los líderes y comunidades y las autoridades locales para determinar las condiciones de seguridad en los territorios y tomar las medidas pertinentes, con enfoques diferenciales (de género, étnicos y de territorialidad).

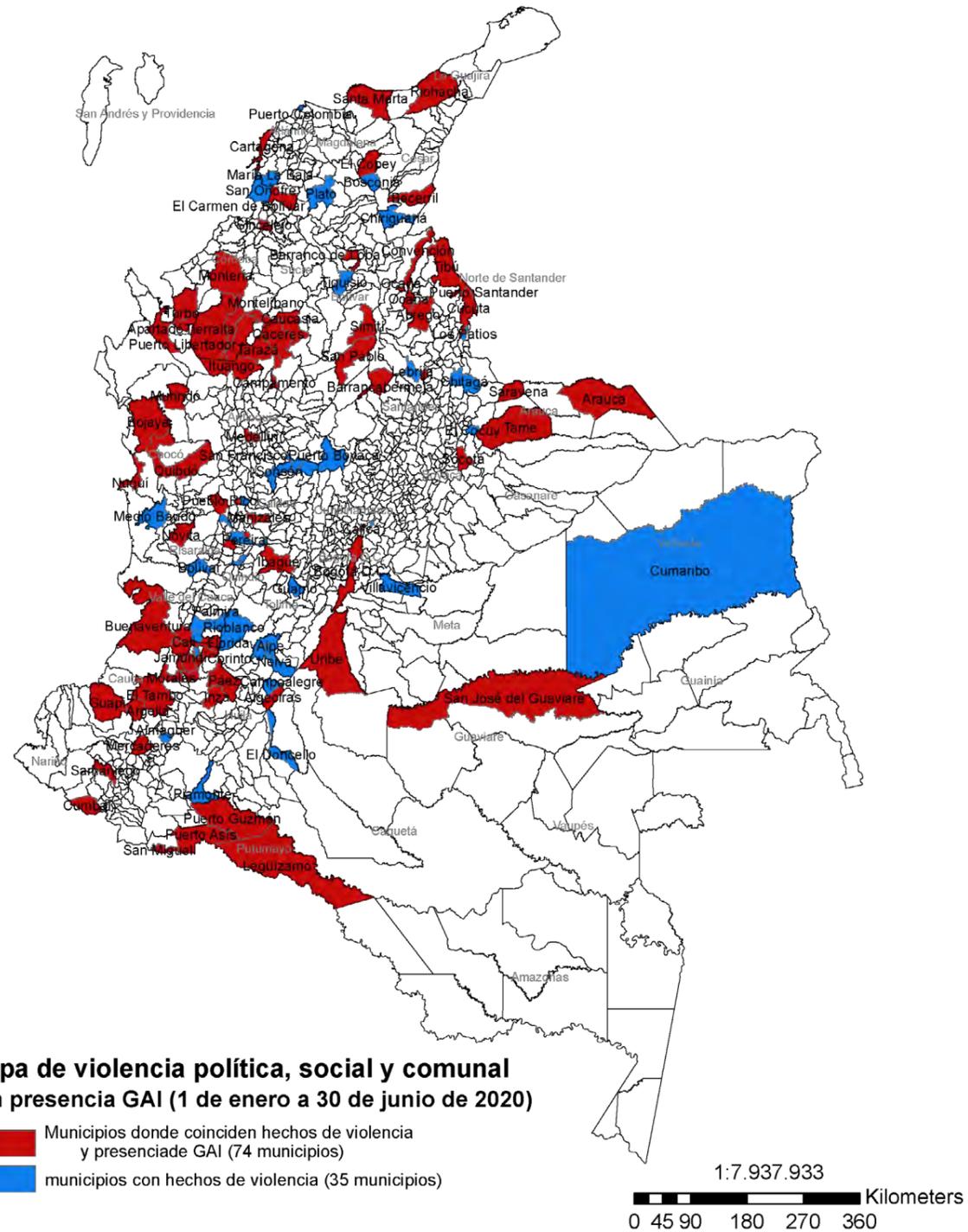
9 Se recomienda al Gobierno Nacional y los gobiernos locales que adopten las medidas necesarias para fortalecer la participación de las comunidades, organizaciones sociales y sus líderes en la creación de los Planes Integrales de Prevención, para elevar el nivel de diálogo de las organizaciones, tanto de sus miembros como de sus representantes, ante las autoridades municipales y departamentales, y articular sus conocimientos en torno a las particularidades del territorio.

10 A fin de combatir el narcotráfico, como uno de los factores generadores de violencia contra los líderes, la MOE considera necesario que se avance en la formulación e implementación de la reforma rural integral, y que se fortalezca el apoyo económico al PNIS, para garantizar su adecuado funcionamiento.



ANEXO

GLOSARIO



- ADA** – Partido Alianza Democrática Afrocolombiana
- AGC** – Autodefensas Gaitanistas de Colombia
- ASI** – Partido Alianza Social Independiente
- CERREM** – Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
- CIDH** – Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- CTRAI** – Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información
- Disidencias de las FARC** – Disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- ELN** – Ejército de Liberación Nacional
- EPL** – Ejército Popular de Liberación
- GAI** – Grupos Armados Ilegales
- GAO** – Grupos Armados Organizados
- GSC** – Grupos Significativos de Ciudadanos
- IEPRI** – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia
- JAC** – Juntas de Acción Comunal
- LGTBIQ** – Lesbianas, Gay, Transgénero, Transexual, Travesti, Bisexual, Intersexual, Queer
- MAIS** – Partido Movimiento Alternativo Indígena y Social
- MOE** – Misión de Observación Electoral
- ONU** – Organización de las Naciones Unidas
- PDET** – Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
- PNIS** – Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
- UNODC** – Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen
- UNP** – Unidad Nacional de Protección



CON EL APOYO DE: