Mapas y factores

de riesgo electoral

Elecciones nacionales

2022

Misión de Observación Electoral

Mapas y factores de riesgo electoral
Elecciones nacionales
Colombia
2022

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

Datos Electorales
www.datoselectorales.org

Mapas y factores

de riesgo electoral

Elecciones nacionales

2022

Con el apoyo de:

Mapas y factores de riesgo electoral
Elecciones Nacionales Colombia 2022

Realización
Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral- MOE

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional
Misión de Observación Electoral – MOE

Pamela San Martín Ríos y Valles
Asesora Internacional
Misión de Observación Electoral – MOE

Mauricio Andrés Vela Barón
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de
la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Diego Alejandro Rubiano Plazas
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de
la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE
Editor general de los Mapas de Riesgo
Electoral de la MOE

Monig Lilley Rodriguez Aguirre
Investigadora
Observatorio Político-Electoral de
la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Yann Basset
Director del Observatorio Grupo de
Estudio para la Democracia -
DEMOS UR
Universidad del Rosario

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

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

Juan Federico Pino
Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá

Luis Guillermo Giraldo Rodero
Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá

Sebastián Pantoja Barrios
Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá

Natalia Colmenares
Coordinadora del Sistema de Información
e Incidencia en Derechos Humanos y
Migración Forzada SIISDHES
CODHES

Juan Diego Duque Salazar
Universidad de Uppsala

Luisa Salazar Escalante
Oficial de Género
Misión de Observación Electoral - MOE

Viviana Andrea Sarmiento Peña
Investigadora de Género
Misión de Observación Electoral - MOE

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

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

Juan Manuel de Jesús Palacios Luna
Departamento de Ciencia Política
Universidad de los Andes

Cristhian Camilo Martínez
Universidad del Tolima

Andrés Roldan Gómez
Universidad del Tolima

Viviana Yanguma
Fundación para Libertad de Prensa - FLIP

Daniel Chaparro
Fundación para Libertad de Prensa - FLIP

Daniela Ospina
Fundación para Libertad de Prensa - FLIP

Dianys Peraza Rojas
Coordinadora área de paz y gobernanza
Programa de Desarrollo y Paz del Cesar

Felicia Bracho Oñate
Área de paz y gobernanza
Programa de Desarrollo y Paz del Cesar

Junior Duque Beleño
Área de paz y gobernanza
Programa de Desarrollo y Paz del Cesar

Nanny Katherine Padilla Rodríguez
Área de paz y gobernanza
Programa de Desarrollo y Paz del Cesar

Freddy José Tello Tabarquino
Pastoral Social Caritas – Arauca

Eduardo Andrés Chilito
Grupo de Investigación actores, procesos e instituciones políticas
Universidad del Cauca

Fernando Calvache
Docente
Universidad del Valle

Víctor Manuel Negrete Barrera
Director
Fundación del Sinú

Ismael Rivera Hernández
Fundación del Sinú

Armando José Mercado
Docente Tiempo Completo
Universidad Tecnológica del Bolívar

Orlando Higuera Torres
Director del programa de Ciencia Política
Universidad tecnológica de Bolívar

ISBN
978-958-53896-5-6
Primera edición
Febrero 2022

Fernando Antonio Murcia Sánchez
Corrección de estilo

Paula Camila Cruz Fajardo
Leonardo Gutierrez
Diseño y diagramación
Misión de Observación Electoral -MOE-

Impresión
Imprefacil S.A.S.

Bogotá D. C., Colombia
Febrero, 2022

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

Tabla de Contenido

Índice de mapas ..... pág. 8

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

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

Análisis de los factores de riesgo para las elecciones nacionales de 2022 ..... pág. 39
Diego Alejandro Rubiano Plazas
Mauricio Andrés Vela Barón
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión De Observación Electoral - MOE

I. Riesgo por factores indicativos de fraude electoral

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral 2022 ..... pág. 91
Diego Alejandro Rubiano Plazas
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión De Observación Electoral - MOE

Riesgo por niveles y variaciones de la participación electoral: elecciones nacionales de 2022 ..... pág. 109
Yann Basset
Grupo de Estudios de la Democracia
Universidad Del Rosario - Demos UR

Atipicidad en votos nulos y tarjetones no marcados, elecciones legislativas ..... pág. 145
Juan Manuel Palaciós Luna
Felipe Botero
Universidad De Los Andes

Amenazas a la competencia electoral en las elecciones al senado de la república y la cámara de representantes: riesgos por dominancia electoral en las elecciones legislativa colombianas de 2022 ..... pág. 185
Juan Federico Pino Uribe
Sebastián Pantoja
Luis Guillermo Giraldo
Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá

II. Riesgo por factores de violencia

Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia 2022.. pág. 237
Mauricio Andrés Vela Barón
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión De Observación Electoral - MOE

Riesgo por presencia e intensidad de acciones de grupos armados ilegales para las elecciones nacionales de 2022 ..... pág. 261
Mauricio Andrés Vela Barón
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión De Observación Electoral - MOE

Violencia contra líderes políticos sociales y comunales: riesgos en contexto electoral – 2022.. pág. 323
Monig Lilley Rodríguez Aguirre
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión De Observación Electoral - MOE

La democracia postergada: afectaciones y riesgos del desplazamiento forzado sobre los procesos electorales y de participación política ..... pág. 361

Natalia Colmenares
Sofía Meléndez
Linda Correa
SISDHES - CODHES

Libertad de prensa y elecciones: ¿por qué es tan importante garantizar el cubrimiento? ..... pág. 385
Daniel Chaparro
Daniela Ospina
Viviaa Yanguma
Fundación Para La Libertad De Prensa -FLIP

III. Análisis de contexto del riesgo electoral: elecciones nacionales 2022

¿Dónde están las mujeres? Dinámicas de la violencia contra las mujeres en política y sus impactos en su participación de cara a las elecciones de Congreso 2022 ..... pág. 409
Juan Diego Duque Salazar
Universidad de Uppsala

Luisa Salazar Escalante
Viviana Sarmiento Peña
Misión de Observación Electoral – MOE

Participación electoral y acceso espacial a puestos de votación en la ruralidad c olombiana ..... pág. 457
Laura Rincón Gamba
Carlos Augusto Sánchez Castañeda
Laboratorio Interdisciplinar De Análisis Espacial – LINAE
Universidad Externado De Colombia

V. Análisis regional del riesgo electoral: elecciones nacionales 2022

Riesgos electorales en el Tolima para las elecciones legislativas del 2022 y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP). De la violencia a la participación efectiva para las víctimas. ..... pág. 479
Christhian Camilo Martínez Hernández
andrés Roldán Gómez
Universidad del Tolima

El Cesar y La Guajira. Un corredor entre la insurgencia armada y el agotamiento electoral ..... pág. 499
Dianys Peraza Rojas
Nanny Katherine Padilla Rodríguez
Felicia Bracho Oñate
Junior Duque Beleño
Área Gobernanza Y Paz
Programa De Desarrollo Y Paz Del Cesar

Los montes de María: El recrudecimiento de la guerra en el pos acuerdo ..... pág. 517
Armando Mercado Vega
Orlando Higuera Torres
Universidad Tecnológica de Bolívar

Riesgos electorales en el Arauca. Entre la guerra y la corrupción ..... pág. 531
Freddy José Tello Tabarquino
Pastoral Social - Caritas Arauca

Mapa de Riesgo Electoral en Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz Región Pacífico: Valle, Cauca y Nariño 2022 ..... pág. 539
Eduardo Andrés Chilito
Fernando Calvache
Universidad del Cauca

El Sur de Córdoba: La larga, peligrosa e incierta lucha por vivir sabroso ..... pág. 561
Víctor Negrete Barrera
Ismael Rivera
Sandry Soto
Fundación del Sinú

Índice de Mapas

Mapa # 1 ..... **pág. 36**
Riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia para las elecciones 2022

Mapa #1.1 ..... **pág. 57**
Masacres en 2021.

Mapa #2 ..... **pág. 59**
Mapa de densidad de cultivos de uso ilícito 2020.

Mapa #3 ..... **pág. 61**
Mapa de densidad de extracción ilícita de oro 2020.

Mapa # 4 ..... **pág. 72**
Riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia para las elecciones 2022 - CTEP

Mapa # 5 ..... **pág. 80**
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones a Cámara de Representantes 2022

Mapa # 6 ..... **pág. 82**
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones a Senado de la República 2022

Mapa # 7 ..... **pág. 84**
Mapas consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones a la Cámara 2022 - CTEP

Mapa # 8 ..... **pág. 124**
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones a la Cámara de Representantes 2022

Mapa # 9 ..... **pág. 126**
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones al Senado de la República 2022

Mapa # 10 ..... **pág. 128**
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones a Presidencia 2022

Mapa # 11 ..... **pág. 130**
Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones a la Cámara de Representantes 2022

Mapa # 12 ..... **pág. 132**
Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones al Senado de la República 2022

Mapa #13 ..... **pág. 134**
Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones a Presidencia 2018

Mapa # 14 ..... **pág. 136**
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones a Cámara y Senado 2022 - CTEP

Mapa # 15 ..... **pág. 160**
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Cámara de Representantes 2022

Mapa # 16 ..... **pág. 162**
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Senado de la República 2022

Mapa # 17 ..... **pág. 164**
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Cámara de Representantes 2022

Mapa # 18 ..... **pág. 166**
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Senado de la República 2022

Mapa # 19 ..... **pág. 168**
Riesgo por atipicidad en votos nulos y tarjetones no marcados para elecciones a Cámara y Senado 2022 - CTEP

Mapa # 20 ..... **pág. 214**
Riesgo por dominio electoral para elecciones a Cámara de Representantes 2022

Mapa # 21 ..... **pág. 216**
Riesgo por dominio electoral para elecciones a Senado de la República 2022

Mapa # 22 ..... **pág. 218**
Riesgo por dominio electoral para elecciones a Cámara y Senado de la República 2022 - CTEP

Mapa # 23 ..... **pág. 228**
Riesgo consolidado por factores de violencia 2022

Mapa # 24 ..... **pág. 230**
Riesgo consolidado por factores de violencia 2022 - CTEP

Mapa # 25..... **pág. 304**
Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados – GAO para elecciones 2022

Mapa # 26 ..... **pág. 306**
Riesgo por acciones unilaterales de Grupos Armados Organizados – GAO para elecciones 2022

Mapa # 27 ..... **pág. 308**
Riesgo por presencia de Disidencias de FARC para elecciones 2022

Mapa # 28 ..... **pág. 310**
Riesgo por acciones unilaterales del Disidencias de FARC para elecciones 2022

Mapa # 29 ..... **pág. 312**
Riesgo por presencia del ELN para elecciones 2022

Mapa # 30 ..... **pág. 314**
Riesgo por acciones unilaterales del ELN para elecciones 2022

Mapa # 31 ..... **pág. 316**
Riesgo por presencia del EPL/Los Pelusos para elecciones 2022

Mapa # 32 ..... **pág. 318**
Riesgo por acciones unilaterales del EPL/Los Pelusos para elecciones 2022

Mapa # 33 ..... **pág. 320**
Coincidencia de Grupos Armados Ilegales para las elecciones 2022

Mapa # 34 ..... **pág. 358**
Riesgo electoral por violencia política 2022

Mapa # 35 ..... **pág. 380**
Riesgo electoral por violencia política 2022

Mapa # 36 ..... **pág. 382**
Riesgo electoral por violencia política 2022

Mapa # 37 ..... **pág. 404**
Riesgo electoral por violencia política 2022

Mapa # 38 ..... **pág. 418**
Violencia contra hombres y mujeres en política entre 1986 - 2021.

Mapa # 39 ..... **pág. 464**
Accesibilidad especial electoral en Colombia. Participación de la capital en el censo nacional electoral.

Mapa # 40 ..... **pág. 466**
Accesibilidad especial electoral en Colombia. Promedio de ausentismo electoral por departamento.

Mapa # 41 ..... **pág. 468**
Índice de accesibilidad espacial electoral rural en el municipio de Vista Hermosa - Meta

Mapa # 42 ..... **pág. 470**
Ubicación de los puestos de votación en Colombia

Mapa # 43 ..... **pág.471**
Dificultad de acceso a los puestos de votación en los municipios de Colombia

Mapa # 44 ..... **pág. 496**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para Tolima

Mapa # 45 ..... **pág. 514**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para La Guajira y Cesar

Mapa # 46 ..... **pág. 528**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para Montes de María

Mapa # 47 ..... **pág. 536**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para Arauca

Mapa # 48 ..... **pág. 558**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para Nariño, Cauca y Valle del Cauca

Mapa # 49 ..... **pág. 574**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para Córdoba

Miembros del Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral

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

Andrés Roldan Gómez
Politólogo de la Universidad del Tolima, trabaja en temas relacionados con los DD. HH, paz, víctimas, ambiente, juventudes y temas electorales.

Armando José Mercado Vega
Politólogo, Magister en Conflicto Social y Construcción de Paz de la Universidad de Cartagena. Ha investigado y publicado sobre la relación entre gobernabilidad local y violencia política, conflicto armado y contrarreforma agraria en los Montes de María, estructuras políticas en el Departamento de Bolívar y los Montes de María, y reformas político-electorales para el posconflicto. Columnista ocasional del periódico El Universal y el portal web Razón Pública. En la actualidad, se desempeña como profesor del Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

Carlos Augusto Sánchez Castañeda
Asistente de investigación. Programa de Geografía. Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE. Área de investigación en Economía, Trabajo y Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas – Universidad Externado de Colombia.

Cristhian Camilo Martínez
Politólogo de la Universidad del Tolima, candidato a doctor en Gerencia Pública y Política Social. Coordinador re**gi**onal de la MOE Tolima. Grupo de Investigación en Comunicación y Democracia, Universidad del Tolima.

Daniel Chaparro
Politólogo e historiador, magister en Ciencia política y en Estudios comparados de literatura, arte y pensamiento. Actualmente es coordinador pedagógico de la Fundación para la Libertad de Prensa.

Daniela Ospina
Abogada con opción en periodismo de la Universidad de los Andes, especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente es asesora legal en la coordinación de defensa y atención a periodistas de la Fundación para la Libertad de Prensa.

Dianys Peraza Rojas
Psicóloga, especialista en convivencia y conflicto social. Candidata a Mg en Construcción de Paz y Conflicto Social. Actualmente es coordinadora del área de Paz y Gobernanza del Programa de Desarrollo y Paz del Cesar.

Diego Alejandro Rubiano Plazas
Politólogo de la Universidad del Rosario con estudios en Jurisprudencia de la misma universidad. Investigador en temas de participación política, democracia, Violencia contra líderes, conflicto armado y corrupción. Actualmente cursa una Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Su experiencia profesional se ha desarrollado desde la investigación académica y penal, lo cual ha permitido desarrollar un perfil que permite aportar a la construcción de democracia desde la sociedad civil.

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

Felicia Bracho Oñate
Socióloga de la Universidad Popular del Cesar, investigadora intercultural. En el presente se desempeña como profesional social del Programa de Desarrollo y Paz del Cesar**.**

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

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

Freddy José Tello Tabarquino
Abogado Universidad Santo Tomás-Seccional Tunja, con más de 4 años de experiencia en trabajo humanitario, Derechos Humanos, D.I.H. y atención a población

víctima del conflicto y población migrante en el Departamento de Arauca.

Ismael Rivera Hernández
Profesional en Administración Financiera de la Universidad de Córdoba, miembro de la Mesa Territorial de Garantía departamental para los Defensores de Derechos Humanos, miembro de la Mesa Municipal Territorial de Paz de la ciudad de Montería, Conciliador en Equidad, Promotor Comunitario de Paz y Coordinador de la Misión de Observación Territorial MOE Regional Córdoba.

Juan Diego Duque Salazar Candidato a doctorado del departamento de estudios de paz y conflicto de la Universidad de Uppsala, Suecia. Recibió un master de la misma Universidad y es politólogo de la Universidad Javeriana. Ha trabajado con centros de investigación como la Fundación ideas para la Paz (FIP) y el Peace Research Institute Oslo (PRIO). Actualmente su agenda de investigación se enfoca en entender los impactos de la violencia en la participación política de las mujeres en Colombia y Nigeria.

Juan Federico Pino
Politólogo y profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Ciencia Política y Doctor de la Universidad de los Andes. Investigador en temas de política subnacional, comunicación política y reconciliación. Es autor de varias publicaciones académicas en revistas como Colombia Internacional, Análisis Político, Dados – Revista de Ciências Sociais, Palabra Clave y Journal of Peacebuilding & Development

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

Junior Duque Beleño
Co-investigador, egresado de sociología de la Universidad Popular del Cesar.

Laura Rincón Gamba
Geógrafa de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Docente e investigadora en el Programa de Geografía y en el Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia. Ha trabajado los temas de accesibilidad espacial (electoral y otras) a partir del análisis geográfico espacio-temporal.

Linda Yulieth Correa Grisales.
Politóloga y especialista en Justicia, Víctimas y Construcción de Paz de la Universidad Nacional de Colombia. Candidata a magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia. En la actualidad, es investigadora y analista de datos del componente de agresiones contra lideres, lideresas sociales, defensores de derechos humanos y personas con visibilidad política y comunitaria del SISDHES de CODHES, y es integrante del Grupo de Investigación en Desarrollo Territorial, Paz y Posconflicto (GIDETEPP) de la Universidad Nacional de Colombia.

Luis Guillermo Giraldo Rodero Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Investigador en temas sobre procesos legislativos, representación política y partidos. Actualmente es co-coordinador estudiantil del Semillero de Investigación de Representación y Partidos Políticos de la Universidad Javeriana.

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

Mauricio Andrés Vela Barón Economista y politólogo (Universidad de los Andes) con maestrías en Estadística, Economía y Ciencia Política (Washington University in St. Louis). Ha trabajado como investigador, docente y coordinador de evaluaciones de proyectos en la Universidad del Rosario, el Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington University in St. Louis y en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Se ha enfocado en la investigación sobre el conflicto, justicia transicional, actitudes políticas, elecciones, representación política, economía ambiental y métodos cuantitativos

Monig Lilley Rodríguez Aguirre Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales con un diplomado en Métodos Cuantitativos y Computacionales para el Análisis de Datos (Universidad Externado de Colombia). Se ha desempeñado como pasante e investigadora en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y como contratista de la Fundación Panamericana para el Desarrollo.

Nanny Katherine Padilla Rodríguez Abogada, investigadora y profesional social y jurídica del Programa de Desarrollo y Paz del Cesar.

Natalia Colmenares Rincón. Politóloga y especialista en Análisis de Políticas Públicas, con estudios de Maestría en Antropología de la Universidad Nacional de Colombia. Cuenta con más de 10 años de trabajo investigativo en proyectos transdisciplinarios sobre políticas públicas, derechos humanos, construcción de paz, gestión pública territorial, cohesión socioterritorial y gobernanza migratoria, donde ha trabajado con entidades nacionales, intergubernamentales y con universidades colombianas. Desde marzo de 2021 coordina el Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento (SISDHES) de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (SISDHES).

Orlando Higuera Torres Politólogo, M.A en Estudios Internacionales en la Universidad de los Andes, fue vocero y coordinador de la Misión de Observación Electoral -MOE- en Cartagena por más de 5 años. Sus intereses investigativos están centrados en Comportamiento Político, Conflictos Armados, Procesos Políticos africanos pos-independencia. Construcción de paz y escenarios de postconflicto. También ha desarrollado investigaciones en temas de transparencia de los procesos electorales, financiación de campañas políticas y gobernabilidad territorial. Columnista ocasional del periódico El Universal. En la actualidad, se desempeña como director y profesor del Programa de Ciencia

Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

Sebastián Pantoja Barrios
Economista y politólogo con Magister en Economía de la Universidad de los Andes. Es estudiante de doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Ámsterdam (Países Bajos). Ha coordinado y asesorado estudios de opinión pública y evaluaciones de políticas públicas en la academia (Universidad de los Andes), en el sector privado (Ipsos Colombia) y en organizaciones multilaterales (PNUD). También ha sido profesor de cátedra en la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario y la Universidad Javeriana. Es coautor de publicaciones académicas en revistas como The Journal of Development Studies y Colombia Internacional.

Sofía Meléndez Jiménez
Historiadora y economista de la Universidad de los Andes. Tiene experiencia en investigación social, cuantitativa y cualitativa. Ha trabajado como investigadora para la Fundación Los Pisingos y en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como investigadora y analista de datos en el componente de desplazamiento forzado y crisis humanitaria del SISDHES de CODHES, y como asistente de docencia en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

Víctor Manuel Negrete Barrera
Investigador social y periodista nacido en Montería, Colombia. Precursor en la elaboración y aplicación de la metodología y concepción del proceso conocido con el nombre de Investigación Acción Participativa a partir del trabajo adelantado con campesinos en lucha por la tierra en los departamentos de Córdoba y Sucre. Sus trabajos están relacionados con el conflicto social y armado, humedales, historia local y regional, familias, grupos políticos, desarrollo rural, cultura y medio ambiente, producidos con participación de grupos, organizaciones y alianzas de pensamiento y acción afines.

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

Viviana Yanguma
Comunicadora social y periodista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Actualmente es asesora de protección en la coordinación de defensa y atención a periodistas de la Fundación para la Libertad de Prensa.

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

Presentación

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

A partir de la promulgación de la Constitución de 1991, en Colombia se han realizado siete elecciones al Congreso y a la Presidencia de la República. Estos 31 años han sido escenario de la discusión y aprobación, y no en pocas ocasiones del hundimiento, de importantes reformas políticas y electorales, así como de modificaciones constantes a la composición del Congreso de la República.

Nos hemos acostumbrado a la celebración de elecciones en contextos de violencia que azotan a la ciudadanía, provocando muertes, amenazas, desplazamientos. El resultado, miles de voces silenciadas por una violencia que sigue siendo funcional a la política en muchas regiones del país.

Persiste además una enorme fragilidad democrática. Esta se hace presente a través de distintas irregularidades y delitos electorales, como por medio de una relación soterrada entre la corrupción político-privada y un uso desmedido de recursos en las campañas electorales, ocultos tras la caja negra que aún hoy representa la falta rendición de cuentas en torno a la financiación de las mismas.

Llegamos a las elecciones de 2022 caminando por las protestas sociales que iniciaron a finales del 2019 y que se intensificaron el año pasado. Miles de jóvenes salieron a las calles y durante meses las hicieron suyas. Esto, en medio de una pandemia que ha azotado al mundo, con innumerables impactos en la vida y la salud, que han generado y exacerbado los problemas económicos y sociales

preexistentes, la desigualdad lacerante y la falta de oportunidades para millones de colombianas y colombianos. Este escenario también enmarca las elecciones, con una sociedad cansada de los excesos, del incumplimiento de un sueño de paz que parece no llegar, de un país con rabia, con una violencia latente distinta a la de los grupos armados ilegales, con la que por tantos años hemos convivido y que aún persiste en Colombia.

Precisamente en medio de estas tensiones, que siguen sin encontrar caminos de salida, se desarrollarán los procesos electorales de este año. A poco más de 5 años de que se firmaran los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y la extinta guerrilla de las FARC, y luego de las recomendaciones de la Misión Especial Electoral integrada con motivo de los mismos, seguimos esperando una reforma política que haga frente a los problemas estructurales que siguen presentes en los procesos electorales: una institucionalidad electoral independiente de las organizaciones políticas y con capacidades fortalecidas, reglas adecuadas para controlar la financiación de las campañas electorales, así como la garantía de una participación y representación paritaria de las mujeres en política, entre otras.

Sin embargo, a finales del año 2020 la aprobación de un nuevo Código Electoral generó grandes expectativas al incluir distintos temas que, sin alcanzar los objetivos de la reforma política esperada, fortalecen la democracia en el plano electoral y del ejercicio de derechos de sectores poblacionales históricamente excluidos o discriminados. En particular, pensamos que en estas elecciones podríamos avanzar en la garantía de una participación paritaria de las mujeres, sin ningún tipo de excepción. Sin embargo, con el paso del tiempo la realidad nos alcanzó. El proyecto de Código Electoral continúa en revisión de la Corte Constitucional y los avances que promete aún están por verse.

Posterior a esto, la Corte Constitucional nos ofreció una gran oportunidad: llevar la democracia a los rincones más olvidados, más alejados de la institucionalidad, a las zonas rurales de los 167 municipios más golpeados por el conflicto, por los conflictos que vuelven y se reeditan, y que nuevamente buscamos encauzar, ahora a través de la garantía de la participación de su cerca de 1.2 millones de ciudadanos en la representación política.

Esto, al ordenar dar por aprobado el Acto Legislativo "por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes" para los períodos 2022-2026 y 2026-2030, mismo que en noviembre de 2017 se había hundido en el Senado debido a un inverosímil problema político-matemático que no permitió determinar cuál era la mitad más uno de dicha corporación.

Posteriormente, la renuencia a garantizar la representación efectiva de los habitantes de los 167 municipios que conforman las 16 circunscripciones se evidenció en una reglamentación incompleta, que

desconocía la realidad en la que se desarrollarían las campañas, y que contenía distintas distintas medidas y requisitos francamente restrictivos.

En esa misma línea, uno no puede dejar de ver con preocupación que a pocos meses del proceso electoral se buscara (y en ocasiones lograra) cambiar las reglas del juego, debilitando las garantías institucionales que deben rodear las elecciones. Basta recordar la derogación a finales del 2021, de un inciso del parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías, que por insignificante que pareciera, prohibía la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación y las entidades territoriales dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, en el marco de la Ley de Presupuesto del mismo año. Lo anterior, bajo la promesa de establecer un mecanismo a través del cual se iba a poder hacer seguimiento, en tiempo real, a este tipo de contratación. Una promesa incumplida hasta el día de hoy.

En un sentido similar, no pueden obviarse los intentos de silenciar críticas y cuestionamientos a los servidores públicos, tanto en el marco de la aprobación del Código Electoral en 2020, como en el proyecto de Ley Anticorrupción. Ello, desconociendo las garantías que protegen y deben proteger la libertad de expresión como uno de los derechos esenciales al y del sistema democrático, que permiten a la ciudadanía tomar decisiones informadas, generando transparencia y control político a los asuntos públicos.

En este contexto de luces y sombras, a 4 años de las últimas elecciones nacionales, poco más de 38 millones de ciudadanas y ciudadanos colombianos seremos llamados a las urnas tanto para la renovación del Congreso de la República, como de la Presidencia y Vicepresidencia del país. El 13 de marzo de 2022 para elegir a 295 congresistas (16 más que en el 2018). Al igual que entonces, estarán en disputa 108 curules al Senado: 100 electas en circunscripción nacional ordinaria; 2 en circunscripción nacional indígena; 1 por ocupar el segundo lugar en la elección presidencial (en aplicación del Estatuto de la Oposición); y por última ocasión, 5 otorgadas directamente al partido Comunes (producto de la reincorporación política).

Para la Cámara de Representantes, en cambio, se disputarán 187 curules (a diferencia de las 171 que estuvieron en juego en el 2018): 161 electas en circunscripción territorial ordinaria (32 departamentos más Bogotá); 2 en circunscripción especial nacional de comunidades afrodescendientes, 1 en circunscripción especial nacional indígena; 1 en circunscripción especial para colombianos en el exterior; 1 por ocupar el segundo lugar en la elección vicepresidencial; 5 más otorgadas directamente al partido Comunes (también producto de la reincorporación política); y por primera ocasión 16 curules para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP).

Sin embargo, producto de que desde 2015 aún no se ha aprobado su reglamentación, la curul raizal nuevamente quedará sin elección. Será el segundo proceso electoral de Congreso de la República que se realizará incumpliendo el compromiso de abrir espacios para su participación y representación efectiva. Al respecto, no puede pasarse por alto la gravedad de esta omisión legislativa, pues no obstante los estragos que el paso del "huracán Iota" dejó en las islas de San Andrés y Providencia el 16 de noviembre de 2020, y los enormes esfuerzos sociales y económicos invertidos en su reconstrucción (que ha tomado mucho más de los 3 meses originalmente anunciados por el Ejecutivo), la voluntad política, que correspondía al Congreso, no estuvo presente. Así, ante el desdén de las organizaciones políticas, la posibilidad de que los raizales contaran con una representación ante el Congreso, en un momento tan relevante, no se logró. Los habitantes de estas islas seguirán dependiendo de los esfuerzos de otros, sin poder contar con los medios para velar por sus propios intereses y necesidades.

Pero no solo es el Congreso el que se ha ampliado. Para este proceso electoral además de los 16 partidos que hoy tienen asiento en el mismo, el panorama político de 2022 va a contar con 6 nuevas organizaciones políticas que podrán avalar candidatos o participar en coaliciones para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República[1].

Contrario a la expansión en el número de organizaciones políticas, las coaliciones fueron las que más aumentaron en la inscripción de candidatos para este 2022. Así, mientras que solo una lista usó esta figura para el Senado en las elecciones de 2018 (Lista de la Decencia, conformada por la Unión Patriótica, ASI y MAIS), en esta oportunidad se tienen 3 listas que integran a 14 partidos políticos con personería jurídica: el Pacto Histórico (integrado por los partidos Colombia Humana, Polo Democrático Alternativo, Unión Patriótica, AICO, MAIS, Partido Comunista Colombiano y A.D.A.), la Coalición Centro Esperanza (integrada por los partidos Dignidad, Verde Oxígeno, ASI, Colombia Renaciente y MIRA), y la Coalición Cristiana (integrada por los partidos MIRA y Colombia Justa Libres). De esta forma, del total de las 22 organizaciones políticas con personería jurídica, el 64%, es decir 14 partidos políticos, inscribieron candidatos por medio de la figura de coaliciones.

Sin embargo, el incremento en la participación partidista a través de coaliciones ha

[1]En 4 casos (Nuevo Liberalismo, Movimiento de Salvación Nacional, Partido Verde Oxígeno y Partido Comunista Colombiano) se les otorgó la personería jurídica luego de que se encontrara que por ocasión de los hechos violentos sufridos en distintos momentos, la perdieron. Uno más (Colombia Humana) la obtuvo al ser un grupo significativo de ciudadanos que obtuvo el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2018, por lo que, al interpretar el Estatuto de Oposición, la Corte Constitucional consideró que debía tener personería jurídica. El último (Dignidad), al escindirse del partido Polo Democrático.

generado nuevas tensiones, que derivan de problemáticas viejas, pero que no fueron atendidas en su momento: la falta de una regulación de esta figura en la legislación colombiana. Esto llevó a que para este proceso electoral, se confundieran las consultas internas con las intrapartidistas, y a que a la fecha, sigamos sin claridad respecto de cómo les aplicarán las reglas de actuación en bancadas, las declaratorias políticas, entre otras disposiciones que fueron previstas en ley para las organizaciones políticas, pero que no incluyen una mención expresa para las coaliciones.

Lo anterior adquiere una relevancia particular tomando en consideración que cuando la ciudadanía se acerca a un puesto de votación para hacer efectivo su derecho al voto, mantiene una expectativa razonable de que quienes son elegidos por una lista de coalición para ocupar los cargos de elección popular al interior de una corporación pública, respondan como una unidad en su gestión, lo que se traduce precisamente en que sus actuaciones estén ajustadas al cumplimiento del régimen de bancadas. De que no se defraude la voluntad de los electores que votaron por un determinado programa o agenda a través de una lista.

Por ello, las reglas aplicables a las organizaciones políticas debieran hacerse extensivas a las coaliciones en lo que se refiere a la exigencia del funcionamiento de la misma como bancada, y a la declaración política frente a los gobiernos en ejercicio.

No obstante, la falta de reglamentación específica (y antecedentes de una permisión en sentido contrario) no permite garantizar que lo anteriormente señalado ocurra, a pesar de que como se ha señalado, para estos comicios la mayor parte de las y los candidatos fueron postulados por coaliciones.

Por otra parte, el crecimiento en el número de organizaciones políticas no refleja un cambio sustantivo en la representación política de las mujeres. Para el 2018 se inscribieron un total de 944 mujeres, que representaban el 34.47% del total de candidaturas, mientras que para este año, de las 2,835 candidaturas inscritas al Congreso, solo 39.89% (1,131) son mujeres, mientras que el 60.11% (1,704) son hombres. Asimismo, de las 538 listas inscritas para el 2022, solo 162 (el 30%) son encabezadas por mujeres, lo que se traduce en un incremento de solo el 4% de las listas encabezadas por candidatas.

Así, a pesar de las luchas incesantes de las mujeres por ocupar espacios de representación en condiciones de igualdad y libre de cualquier forma de violencia, la representación efectiva sigue sin estar resuelta. Estando pendiente la aprobación de los alcances de la paridad en la Corte Constitucional, pareciera que el mínimo de la cuota de género actual se hubiera convertido en el máximo. En este contexto, no puede dejar de mencionarse el caso del movimiento Estamos Listas Colombia, misma que cumplió con la cuota del 30% pero para los hombres (al inscribir un 58,75% de mujeres y solo un 31.25% de hombres). Ello, como un mensaje muy

claro de exigencia tangible desde las mujeres, de hacer parte de la representación política y no solo de la participación.

En contravía de estas reticencias por parte de las organizaciones políticas de garantizar la inclusión de los grupos históricamente excluidos o subrepresentados, desde el Consejo Nacional Electoral (CNE) se optó por un camino distinto. Pues por una parte, desde el 13 de noviembre del 2020, retomando de forma íntegra una propuesta formulada por la MOE, Caribe Afirmativo y la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT), la autoridad electoral expidió la Resolución No. 3480 de 2020 *"Por medio de la cual se adopta el protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans en igualdad de condiciones y libre de discriminación"*. Como parte de su implementación, tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) como el CNE incluyeron materiales de capacitación en el SICE - Sistema de los lineamientos para la fuerza pública y los jurados de votación para las elecciones al Congreso, incluyendo las CITREP y las elecciones presidenciales.

Un punto que se debe destacar en torno a este protocolo, es precisamente que hace eco de la máxima "nada de nosotros sin nosotros", pues surgió luego de un trabajo de la organización electoral con las personas beneficiarias, por lo que sus problemáticas específicas y preocupaciones fueron retomadas por la autoridad electoral.

Por otra parte, el 15 de diciembre del 2021, mediante la Resolución 8947, el CNE también aprobó el *"Protocolo para promover una mayor participación política de las mujeres, para garantizar el derecho al voto en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, prevenir y atender los casos de violencia contra las mujeres en la política"*, mismo que representa un claro avance, y que se puede nutrir para futuras elecciones, de las recomendaciones formuladas por la MOE en la propuesta de "Protocolo modelo para la prevención y atención integral de la violencia contra las mujeres en política".

Ahora bien, pese a las barreras que aún persisten en torno a la inclusión de las personas, uno de los avances a destacar en este proceso electoral es la inclusión de territorios. Pues tal como se señaló, por mandato de la Corte Constitucional, el 25 de agosto de 2021, el Presidente de la República publicó el Acto Legislativo 02 del 2021, "por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes" para los períodos 2022-2026 y 2026-2030. Más allá de los claroscuros en su reglamentación, las mismas representan la apuesta más grande en materia de inclusión política y electoral, a nivel poblacional y territorial que se ha hecho en el país desde la Constitución de 1991.

Pues en Colombia tradicionalmente las elecciones se han concentrado en zonas urbanas, y en este caso, el reto es la participación de las zonas rurales de los

167 municipios más afectados por el conflicto, lo que significa un reto logístico enorme, pues no solo supuso la creación de nuevos puestos de votación, sino que requiere la generación de condiciones de seguridad tanto para el desarrollo de las campañas electorales, como del día de la jornada. De esta forma, la realización de este proceso electoral implica un esfuerzo coordinado, colaborativo y armónico entre todas las Instituciones del Estado del orden nacional, departamental y municipal, así como con la ciudadanía.

Para mostrar en números el impacto de este esfuerzo, basta señalar que el 66,5% de los Consejos Comunitarios y el 43,2% de los resguardos indígenas del país quedarán abarcados dentro de las Circunscripciones de Paz. Así, los Consejos Comunitarios tienen presencia en 55 de los 167 municipios (el 33%); ubicados en 13 de las 16 zonas (el 81%)[2]. En cuanto a los resguardos indígenas, los hay en 107 (64,1%) de los 167 municipios[3].

En este sentido, si bien ante el tamaño del reto y lo reducido de los tiempos para su implementación, es comprensible que se hubiera emitido reglamentación no solo incompleta sino atropellada. Sin embargo, un análisis de la misma permite observar que contrario a lo que se buscaba con su aprobación, las autoridades a cargo de su implementación no han estado a la altura del reto. Esto debido a que la reglamentación aprobada desconoció que las candidaturas de las CTEP tienen características diferenciales, como no ser organizaciones políticas, desarrollar campañas en zonas rurales, sin recursos suficientes, y participar con diferentes condiciones en la competencia electoral que las candidaturas ordinarias. Bastan 3 ejemplos para evidenciar lo anterior.

Primero, en materia de financiación, el Acto Legislativo que les dio vida determinó que esta sería preponderantemente estatal, y se debía entregar a más tardar el 13 de enero de 2022, bajo el entendido de la importancia de brindar oportunidades de competir a liderazgos sociales que no cuentan con el respaldo económico necesario para desarrollar una campaña política. No obstante, su participación efectiva se vio limitada, al establecerse la obligación de los promotores de las candidaturas de tramitar una póliza de garantía para recibir financiación estatal. Ello, a pesar de que no existe un solo supuesto en el que esta se pueda hacer efectiva.

[2] No hay Consejos Comunitarios en las circunscripciones 4, 5 y 15 que están en listado. Donde sí los hay es en los siguientes 12 departamentos: Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Magdalena, Nariño, Putumayo, Sucre y Valle del Cauca. Los departamentos con más municipios con dichas organizaciones son Nariño con 12 y Cauca con 11.

[3] Según el Sistema de Información Indígena de Colombia - SIIC, en el país para 2020 hay registro oficial de resguardos indígenas en 270 municipios (24,5%) del territorio nacional. La proyección de población indígena que hace el DANE para estos asentamientos en 2021 indica que en los 102 municipios de las Circunscripciones de Paz que tienen resguardos, hay 339.662 indígenas, el 28% de la población nacional indígena proyectada en 1.221.534 de personas.

Aunado a ello, y más allá de las restricciones de origen impuestas, a poco más de un mes del día de elecciones, no se habían realizado los desembolsos de los anticipos para las 403 candidaturas que compiten por las 16 curules de las CTEP. Esto, sumado a los contextos específicos de violencia que persisten en los territorios, conlleva en los hechos, la imposibilidad material, en algunas de las zonas, de que estas candidaturas realicen una campaña en la que puedan presentar sus propuestas a la ciudadanía.

Segundo, para la postulación de candidaturas a estas elecciones se facultó a organizaciones de víctimas, campesinas, sociales, de mujeres, así como organizaciones étnicas. En particular, se prohibió la participación de los partidos políticos. Al respecto, el 49.9% de las 403 candidaturas inscritas fueron postuladas por organizaciones sociales, mientras que solo 18.9% por organizaciones de víctimas, 11.4% por consejos comunitarios, 10.4% por organizaciones campesinas, 6% por resguardos indígenas, 0.5% por grupos significativos de ciudadanos, y 0.5% por Kumpañy.

La prevalencia de inscripciones por parte de organizaciones sociales se explica a partir de los requisitos adicionales y excesivos establecidos en la normativa secundaria para acreditar la existencia y derecho a postulación de las organizaciones, dificultando el derecho de las víctimas de participar en política. Ello, considerando que las organizaciones sociales eran el único tipo de organización que no requería acreditar su existencia con certificaciones de la Cámara de Comercio o del Ministerio del Interior. Si bien las organizaciones de víctimas se encontraban en un supuesto similar, su participación fue limitada al exigirse que todos los miembros de la organización, no solamente los candidatos, debían que ser víctimas reconocidas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV).

Así, resulta evidente que los requisitos para la postulación de candidaturas,que no estaban contenidos en esos términos en el Acto Legislativo, se tornaron en obstáculos o barreras a la participación de los distintos tipos de organizaciones.

Tercera, si bien como una medida para garantizar los principios de “equidad e igualdad de género” se previó la integración paritaria de las listas a las curules (un hombre, una mujer), resulta sorprendente que esta regla se hiciera exigible incluso a las organizaciones de mujeres, sin prever una acción afirmativa para que estas pudieran postular listas integradas únicamente por mujeres.

Al respecto, reconociendo que existen precedentes emitidos por parte del CNE para la adopción de medidas en esta dirección, resulta comprensible que ninguna organización haya postulado dos mujeres, considerando que en términos del Decreto reglamentario, el incumplimiento de las disposiciones alrededor de las Curules de Paz tiene como efecto la “silla vacía”, dejando a las víctimas de esa Circunscripción sin representación en la Cámara, en caso

de ser elegida una lista que no cumpliera con cualquiera de las reglas o requisitos establecidos para las CTEP.

Es claro que esta última medida es claramente inconstitucional que afecta la representación de las víctimas, por tres razones: i) no está prevista ni en la Constitución, ni en la ley, tan solo en una reglamentación administrativa; ii) genera un trato diferenciado y desfavorable a las personas que ocupan las curules de CTEP y; iii) es contraria a la intención misma de la creación de las circunscripciones, y de la garantía de representación de las víctimas de estos territorios. No obstante, al ser una norma que sigue siendo vigente, genera un riesgo enorme, que a su vez ha conducido a la autocensura de las candidaturas de intentar buscar interpretaciones favorables a su derecho a la participación.

Por otra parte, por el contexto mismo en que estas elecciones se desarrollan, las CTEP tienen múltiples dificultades en materia de participación y seguridad, que no pueden pasarse por alto. En específico, con el Acto Legislativo que les dio vida se creó una obligación, a cargo de la RNEC, para cubrir la zona rural, apartada y los centros poblados de los 167 municipios que las integran, con puestos de votación que garantizaran la participación de quienes habitan esos territorios.

Derivado de lo anterior, el 13 de noviembre de 2021 la RNEC definió 170 nuevos puestos de votación rurales para las CITREP. La creación de los nuevos puestos de votación es ya uno de los grandes avances para cerrar brechas de participación electoral, por lo que es necesario reconocer la importancia de que los mismos se hayan creado. Sin embargo, el reto de rural enfrentado en esta elección tiene que mantenerse en el futuro. Incluso, se tiene que ir ampliando a otras zonas rurales en los procesos venideros.

¿Qué resultó del ejercicio adelantado? Antes de la creación de los nuevos puestos de votación, la distancia promedio de los habitantes de zonas rurales a un puesto de votación era de 5.54km y con la creación de los nuevos puestos esta distancia disminuyó a 5.07km, es decir la distancia promedio se redujo en un 8.54%. Ahora bien, en un análisis centrado en núcleos poblacionales específicos, anteriormente existían 2,396 zonas rurales, en las que habitaban 292,093 ciudadanas y ciudadanos, que tenían una distancia mayor a 10km del puesto de votación más cercano. Con la creación de los nuevos puestos el total de secciones rurales con distancias mayores a 10km disminuyó en un 12.3% (294 secciones rurales menos), beneficiándose a 33,252 habitantes. Si bien lo anterior representa una mejora importante resulta relevante precisar también que 2,102 zonas rurales, en las que habitan 258,841 ciudadanas y ciudadanos, aún se encuentran a una distancia mayor a 10km del puesto de votación más cercano.

Otro punto que se debe destacar es que dentro de las secciones rurales que anteriormente tenían distancias mayores a 10km, y que se redujeron a partir de la

creación de los nuevos puestos de votación, se beneficiaron 25 resguardos indígenas de los 312 que estaban a más de 10km de distancia de un puesto de votación. Sin embargo, ningún territorio colectivo de comunidades negras, de los que 25 que estaban y seguirán a más de 10km del puesto de votación, fue afectado positivamente con la creación de los mismos.

Por otra parte, mientras en elecciones previas, en promedio los habitantes de resguardos indígenas estaban a 7.03km de distancia a un puesto de votación, con los nuevos puestos de votación esta distancia disminuyó a 6.6km, lo que implica una reducción en un 6.09%. Para el caso de los habitantes de territorios colectivos de comunidades negras, la disminución de la distancia a puestos de votación fue de 1.71% (al pasar de una distancia promedio de 4.63km, a 4.55km).

A pesar de lo anterior, aún posterior a la creación de los nuevos puestos de votación, 17 centros poblados continúan estando a más de 20km de un puesto de votación. Muchos de estos centros poblados, en particular los que presentan las mayores distancias al puesto de votación más cercano, se ubican en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare y Meta.

Todo lo anterior es evidencia del reto y la necesidad de que la institucionalidad adopte medidas que propicien la participación de la población, tanto en términos de candidaturas, como de votación en los comicios electorales. Esto, a través de un enfoque que considere las características especiales de la ruralidad de las CTEP y que, con base en ello, otorgue las garantías de seguridad necesarias y para las siguientes elecciones, dé paso a la instalación de nuevos puestos de votación en un ejercicio de inclusión, y a una nueva reglamentación que se ajuste a dichas características.

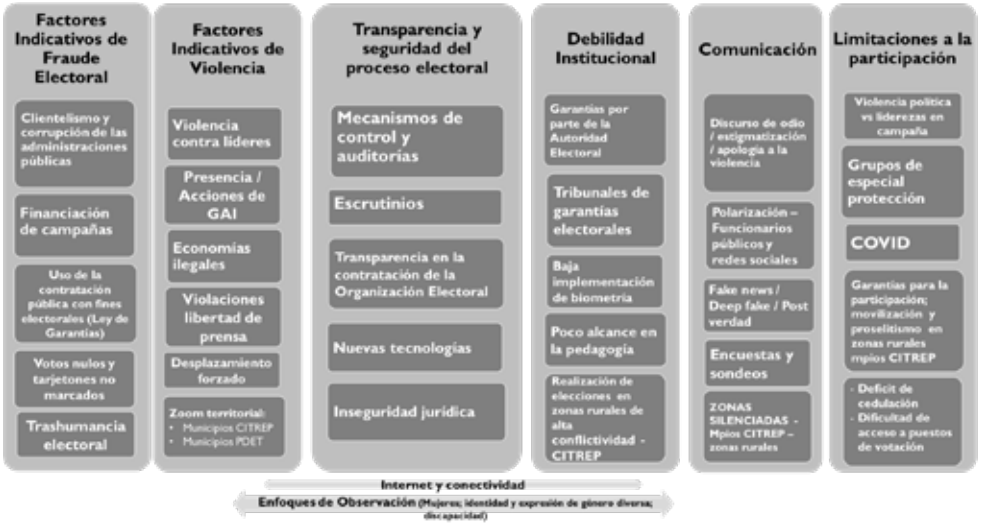
Es por todos estos elementos que en el Mapa de Riesgo Electoral de 2022 no solo se analizaron las características generales de las elecciones a Congreso y Presidencia, sino que se incluyeron también los Mapas y Factores de Riesgo Electoral de las CITREP (https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/02/2021.01.23-VF1-Presentación-Mapas-y-Factores-de-Riesgo-Electoral-CTEP-1.pdf).

Matriz de factores a observar: elecciones 2022

Con el objetivo de mantener la trazabilidad y comparabilidad con los Mapas de Riesgo Electoral de las tres últimas elecciones a Congreso y Presidencia, realizados en el 2010, 2014 y 2018 respectivamente, esta publicación mantiene la misma metodología. Las variables indicativas de fraude electoral y de violencia política son el eje del libro (tanto en los Mapas Generales como en los de las CTEP), y su agregación nos señala los municipios donde las autoridades deberían concentrar sus esfuerzos de vigilancia y control, y la institucionalidad electoral y las organizaciones de la sociedad civil los de formación para la democracia.

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

Cuadro 1. Matriz de riesgos electorales – Elecciones nacionales 2022 (Marzo 2021- Junio 2022)



Fuente: MOE

La matriz elaborada para los procesos electorales que se avecinan, expuesta en el cuadro 1, comprende 31 variables distribuidas en 6 factores de riesgo, así como 3 enfoques específicos de observación: i) Mujeres; ii) Identidad y expresión de género diversa; y iii) Discapacidad.

Los riesgos electorales que tradicionalmente presenta el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral son determinados a partir de los factores de atipicidades electorales y de violencia política, contenidos en los 10 primeros capítulos del libro. Asimismo, se incluyen 2 capítulos de contexto, relacionados con las dinámicas de la violencia contra las mujeres en política y sus impactos en su participación, así como con la participación electoral y el acceso espacial a puestos de votación en la ruralidad colombiana. A esto se suman a esto se suman 6 capítulos de análisis regional, que hacen parte de esta publicación y que además de dar un contexto desde la región, se explican las particularidades de estos municipios y se enfatiza la situación de las CTEP.

En publicaciones diferenciadas, la MOE presenta por primera vez análisis detallados para las 3 grandes capitales de nuestro país a saber, Cali, Medellín y Barranquilla, que se unen al trabajo ya desarrollado desde hace tres ediciones para Bogotá.

En particular, por lo que hace a lasCTEP, los MAPAS DE RIESGO ELECTORAL CONSOLIDADO corresponden al análisis de riesgo de las zonas rurales de los 167 municipios que las componen, en los que coinciden tanto factores de violencia como indicativos de fraude electoral. De acuerdo con dicho análisis, el 58.1% de los 167 municipios que conforman las CITREP (97) presentan algún nivel de riesgo electoral: 43 municipios se encuentran en riesgo extremo, 44 en riesgo alto y 10 en riesgo medio.

De las 16 circunscripciones, la MOE destaca las C1 Nariño-Cauca-Valle, C3 Bajo Cauca y C6 Chocó, pues concentran el 38.1% de los municipios con riesgo electoral. La C1 Nariño-Cauca-Valle, tiene 6 municipios en riesgo extremo, 6 en riesgo alto y 1 en riesgo medio. Por su parte, en la C3 Bajo Cauca, 9 de sus municipios están en riesgo extremo y 4 en riesgo alto, lo que significa que el 100% de los municipios de esa circunscripción se encuentran con niveles preocupantes de riesgo. En cuanto a la C6 Chocó, 4 de sus municipios se encuentran en riesgo extremo, 6 en riesgo alto y 1 en riesgo medio.

Tabla 1. Circunscripciones con riesgo consolidado por factores de violencia e indicativos de fraude electoral

#	CTEP	Depto.	Mpios en riesgo medio	Mpios en riesgo alto	Mpios en riesgo extremo	Total Mpios	% Mpios CTEP en riesgo	%
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle	Cauca	0	3	6	9	54,2% 13 de 24 mun.	13,4%
		Nariño	1	2	0	3		
		Valle del Cauca	0	1	0	1		
2	C 3 Bajo Cauca	Antioquia	0	4	9	13	100% 13 de 13 mun.	13,4%
3	C 6 Chocó	Antioquia	0	1	1	2	78,6% 11 de 14 mun.	11,3%
		Chocó	1	5	3	9		
4	C 10 Pacífico Nariño	Nariño	0	5	4	9	81,8% 9 de 11 mun.	9,3%
5	C 7 Sur de Meta-Guaviare	Guaviare	0	1	1	2	75% 9 de 12 mun.	9,3%
		Meta	2	4	1	7		
6	C 5 Caquetá	Caquetá	3	3	1	7	41,2% 7 de 17 mun.	7,2%
7	C 4 Catatumbo	Norte de Santander	0	0	5	5	62,5% 5 de 8 mun.	5,2%
8	C 9 Pacífico-Valle-Cauca	Cauca	0	3	0	3	75% 3 de 4 mun.	4,1%
9	C 8 Montes de María	Valle del Cauca	0	0	1	1	33,3% 5 de 15 mun.	4,1%
		Sucre	0	1	3	4		
10	C 11 Putumayo	Putumayo	0	2	2	4	50% 4 de 8 mun.	4,1%
11	C 13 Sur de Bolívar	Bolívar	2	2	0	4	57,1% 4 de 7 mun.	4,1%
12	C 16 Urabá	Antioquia	0	3	1	4	50% 4 de 8 mun.	4,1%
13	C 14 Sur de Córdoba	Córdoba	0	0	3	3	60% 3 de 5 mun.	3,1%
14	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	Cesar	0	1	0	1	23,1% 3 de 13 mun.	3,1%
		Magdalena	0	2	0	2		
15	C 2 Arauca	Arauca	0	0	2	2	50% 2 de 4 mun.	2,1%
16	C 15 Sur del Tolima	Tolima	1	1	0	2	50% 2 de 4 mun.	2,1%
Total general			**10**	**44**	**43**	**97**	58,1% 97 de 167 mun.	

Fuente: MOE

Ante este panorama, desde la MOE se recomienda al Ministerio del Interior y a las autoridades locales convocar Comisiones de Seguimiento Electoral específicas para las CTEP, con participación de los candidatos o sus representantes, con el fin de atender de manera preventiva las situaciones de estos municipios y adoptar de manera conjunta medidas de prevención o mitigación de los riesgos presentados.

Ahora bien, desglosando esta información a partir de las distintas variables a analizar se obtuvo lo siguiente. Partiendo de un análisis estadístico del comportamiento electoral correspondiente a la Cámara de Representantes en las zonas rurales de los 167 municipios CITREP se calculó el nivel de RIESGO INDICATIVO DE FRAUDE ELECTORAL. De acuerdo a lo anterior se identificaron 94 municipios que registran algún nivel de riesgo, lo que representa el 56.3% de los municipios de las CTEP.

En ese sentido, las CTEP que más riesgo indicativos de fraude electoral son: La C3 Bajo Cauca, con todos sus municipios en riesgo (13 de 13, 3 en riesgo extremo, 3 en riesgo alto y 7 en riesgo medio); seguido por C8 Montes de María, con un 80% de sus municipios en riesgo (12 de 15, 7 en riesgo extremo, 3 en riesgo alto y 2 en riesgo medio); C6 Chocó con el 71,4% (equivalente a 10 de 14 municipios, 2 en riesgo alto y 8 en riesgo medio).

Llama la atención el caso de las C8 Montes de María, C5 Caquetá y C3 Bajo Cauca, debido a que son las únicas circunscripciones que tienen municipios con un riesgo extremo por este factor. Al respecto, la MOE recomienda a las autoridades electorales, procuraduría, fiscalía y policía nacional adoptar las medidas necesarias para prevenir e investigar oportunamente acciones indicativas de delitos o irregularidades contra el proceso electoral como la trashumancia electoral, compra de votos, o cualquier otra acción que afecte la transparencia electoral.

Tabla 2. MUNICIPIOS EN RIESGO EXTREMO indicativo de fraude electoral

	Municipio	CTEP
1	Amalfi	C3 Bajo Cauca
2	Anorí	
3	Segovia	
4	Cartagena del Chairá	C5 Caquetá
5	Córdoba	C8 Montes de María
6	El Guamo	
7	Zambrano	
8	Colosó	
9	Los Palmitos	
10	Morroa	
11	Yolú Viejo	

Fuente: MOE

Pasando ahora a la segunda variable analizada, el 86,8% de las circunscripciones (145 de 167) presentan RIESGO POR FACTORES DE VIOLENCIA. En 9 circunscripciones el 100% de los municipios CITREP presentan condiciones de riesgo. Estos son a saber: C3 Bajo Cauca (13 de 13 municipios, 8 en riesgo extremo); C4 Catatumbo (8 de 8 municipios, 7 en riesgo extremo); C6 Chocó (14 de 14 municipios, 5 en riesgo extremo); C2 Arauca (4 de 4 municipios, todos en riesgo extremo); C10 Pacífico Nariño (11 de 11 municipios, 4 en riesgo extremo); C11 Putumayo (8 de 8 municipios, 4 en riesgo extremo); C7 Sur de Meta – Guaviare (12 de 12 municipios, 2 en riesgo extremo); C13 Sur de Bolívar (7 de 7 municipios, 1 en riesgo extremo) y C9 Pacífico-Valle-Cauca (4 de 4 municipios, 1 en riesgo extremo).

Tabla 3. Circunscripciones por riesgo de violencia

#	CTEP	Depto.	Mpios en riesgo medio	Mpios en riesgo alto	Mpios en riesgo extremo	Total Mpios	% Mpios CTEP en riesgo	%
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle	Cauca	1	7	9	17	91,6% 22 de 24 mun.	15,20%
		Nariño	1	3	0	4		
		Valle del Cauca	0	1	0	1		
2	C 5 Caquetá	Caquetá	7	7	1	15	94,1% 16 de 17 mun.	11,00%
		Huila	0	1	0	1		

3	C 6 Chocó	Antioquia	0	1	1	2	100% 14 de 14 mun.	9,70%
		Chocó	4	4	4	12		
4	C 3 Bajo Cauca	Antioquia	0	5	8	13	100% 13 de 13 mun.	9,00%
5	C 7 Sur de Meta-Guaviare	Guaviare	0	3	1	4	100% 12 de 12 mun.	8,30%
		Meta	2	5	1	8		
6	C 10 Pacífico Nariño	Nariño	1	6	4	11	100% 11 de 11 mun.	7,60%
7	C 4 Catatumbo	Norte de Santander	0	1	7	8	100% 8 de 8 mun.	5,50%
8	C 11 Putumayo	Putumayo	0	4	4	8	100% 8 de 8 mun.	5,50%
9	C 13 Sur de Bolívar	Antioquia	1	0	0	1	100% 7 de 7 mun.	4,80%
		Bolívar	2	3	1	6		
10	C 16 Urabá	Antioquia	1	4	2	7	87,5% 7 de 8 mun.	4,80%
11	C 8 Montes de María	Bolívar	1	1	0	2	40% 6 de 15 mun.	4,10%
		Sucre	2	2	0	4		
12	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	Cesar	2	1	0	3	46,2% 6 de 13 mun.	4,10%
		La Guajira	1	0	0	1		
		Magdalena	0	2	0	2		
13	C 2 Arauca	Arauca	0	0	4	4	100% 4 de 4 mun.	2,80%
14	C 9 Pacífico-Valle-Cauca	Cauca	1	2	0	3	100% 4 de 4 mun.	2,80%
		Valle del Cauca	0	0	1	1		
15	C 14 Sur de Córdoba	Córdoba	0	0	4	4	80% 4 de 5 mun.	2,80%
16	C 15 Sur del Tolima	Tolima	1	2	0	3	75% 3 de 4 mun.	2,80%
Total general			**28**	**65**	**52**	**145**	88,6% 145 de 167 mun.	

Fuente: MOE

Al analizar el comportamiento histórico del riesgo por factores de violencia en los años de elecciones nacionales, a partir de la información correspondiente a las zonas rurales de los 167 municipios que conforman las CTEP, es posible observar un incremento constante desde 2014, no solo en el número de municipios que presentan algún factor de riesgo (al pasar de 73 en 2014, a 120 en 2018, a 145 en 2022), sino un incremento en los municipios con riesgo extremo y alto (al pasar de 21 a 39 a 52, y de 39 a 51 a 65, respectivamente).

Al respecto, la presencia y acciones de los grupos armados ilegales en dichas zonas tiene un impacto sobre el proceso electoral, y de no adoptarse las medidas necesarias la jornada electoral del 13 de marzo podría verse gravemente afectada. Un ejemplo de ello es Arauca, departamento que la segunda y tercera semana de enero fue víctima de acciones armadas del ELN y disidencias de las FARC.

De acuerdo con la investigación plasmada en el mapa de riesgo, a pesar del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y la extinta guerrilla de las FARC, se ha recrudecido la violencia en las zonas marcadas históricamente por el conflicto. Esto debido a la llegada a los territorios y configuración de nuevos actores violentos, tales como: disidencias de las FARC, ELN y Grupos Armados Organizados. Además de la deuda histórica que tiene el Estado con hacer presencia en estos lugares del país.

También resulta relevante destacar que, según el Mapa de Riesgo Electoral por factores de violencia, en todas las circunscripciones ha habido agresiones (ya sea amenazas, secuestros, desapariciones, atentados o asesinatos) contra líderes políticos, sociales y comunales.

Pasando nuevamente a los mapas generales, se debe de señalar que si bien en términos generales, el número de municipios en riesgo consolidado (donde coinciden el riesgo tanto por factores indicativos de fraude electoral como de violencia) se redujo en un 23% en relación con los resultados del 2018, el panorama está lejos de ser alentador. Puesto que las variables asociadas al conflicto y violencia evidencian un recrudecimiento de la misma, que se concentra con mayor intensidad en las zonas históricamente afectadas y hoy relacionadas bajo las CTEP.

Así, estamos ante conflictos reeditados, violencias reeditadas. Son las segundas elecciones después del Acuerdo de Paz, y pareciera que el sueño que se plasmó en el Mapa de Riesgo Electoral de 2018 de que los riesgos y la violencia bajaran sustantivamente, no se logró. Va a tomar más tiempo y requerirá de más esfuerzos. Será por lo tanto necesario reconocer que no solo es a través de acuerdos de paz que se logra la paz, sino con institucionalidad, con presencia del Estado, con infraestructura. Y en este contexto de crisis, de rabia de la ciudadanía, viene un gran reto, que la clase política que

vaya a ser electa, pueda sintonizarse con las necesidades de la ciudadanía. No es a punta de acuerdos de paz que esta se logra, no es la firma, sino la atención a los contextos que generaron la violencia y que se propiciaron con la misma.

Agradecimientos

La elaboración de los MAPAS DE RIESGO ELECTORAL es solamente posible gracias al generoso y profundo compromiso de cada uno de los autores e investigadores en el procesamiento de la información, el análisis de los resultados obtenidos y la elaboración de los artículos que componen esta publicación, y que ponen al servicio de las instituciones, organizaciones políticas y sociales, así como la ciudadanía general para lograr un mejor entendimiento de todos los factores que inciden en un proceso electoral. Sin los 33 analistas, académicos e investigadores, además de quienes nos ayudaron con la lectura y sus recomendaciones, esta publicación no hubiera sido posible.

Deseo agradecer de manera particular a Mauricio Vela, a Diego Alejandro Rubiano y a Monig Rodríguez la dedicación y el compromiso. No pararon de trabajar, escribir, revisar y analizar las bases de datos e información recabada tanto por la MOE como por las organizaciones y universidades aliadas.

De igual modo, a todos los miembros del Grupo Técnico del Mapa de Riesgo Electoral, la Universidad del Rosario, la Universidad de los Andes, y la Pontificia Universidad Javeriana, sin su rigurosidad y apoyo académico este análisis no habría sido posible.

Para la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, aliados desde la sociedad civil colombiana en la defensa y garantía de los derechos políticos en Colombia, cuyos aportes día a día construyen y fortalecen los cimientos de la carta de derechos reconocida en nuestra constitución.

Aportes que desde distintos sectores y gracias a su análisis político-electoral están contribuyendo de manera fundamental en la comprensión de la democracia colombiana y el mejoramiento de su calidad. A todos y todas, así como a cada uno de los hombres y mujeres que nuevamente han puesto sus ojos y sus oídos al servicio de la democracia, muchas gracias.

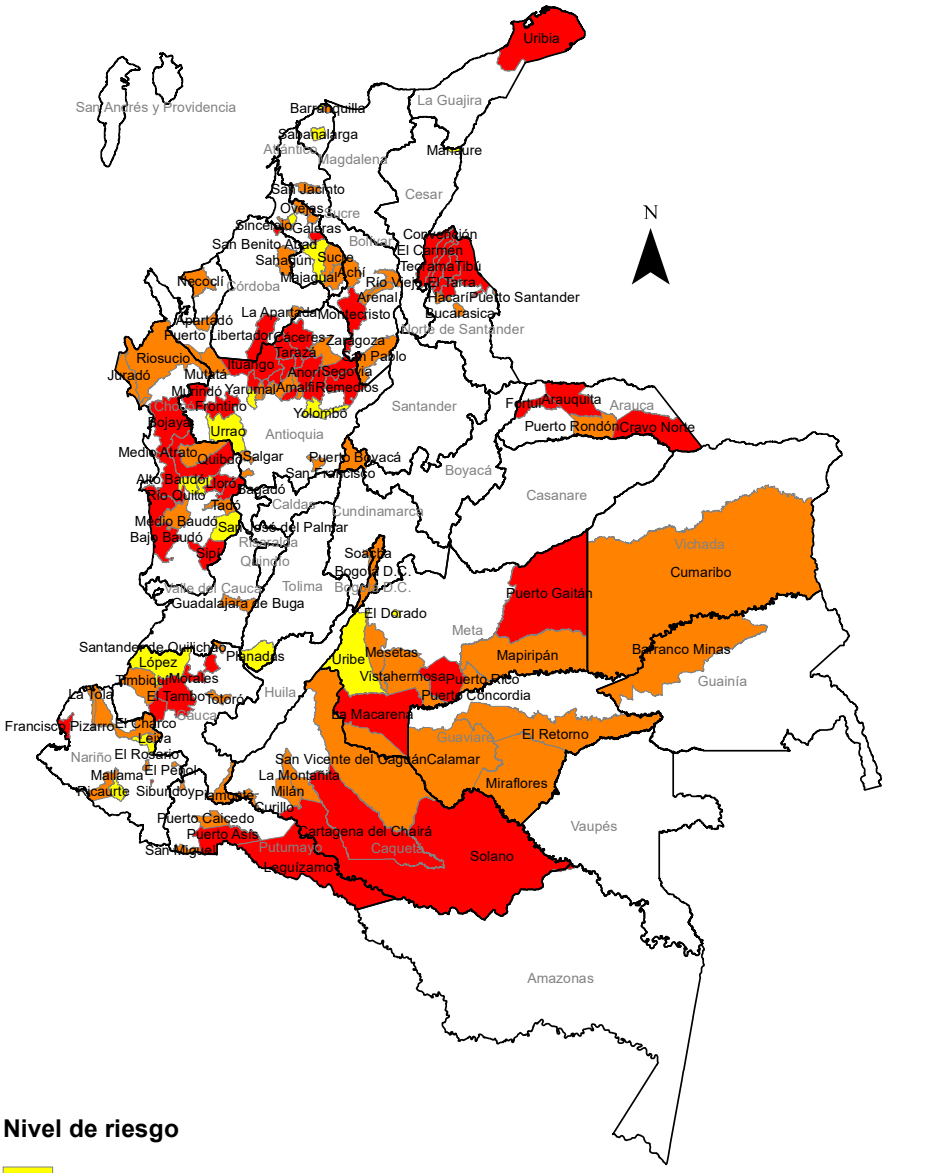
Finalmente, a todas las organizaciones de cooperación internacional como la Embajada de Suecia, que nos ha acompañado desde la primera vez se emprendió este proyecto, la Unión Europea, la Konrad Adenauer Stiftung (KAS), la Fundación Nacional para la Democracia (NED), La Embajada Británica en Colombia, la Fundación Open Society, el instituto de relaciones Exteriores Alemán y la oficina Federal de Relaciones Exteriores de la República Federal Alemana, pues sin este apoyo no sería posible dar cuenta de los cambios constantes en la calidad de la democracia de nuestro país.

Con nombre propio, en mayúscula y negrillas, los y las observadoras electorales les damos las gracias.

ANDRÉS ROLDÁN GÓMEZ
ARMANDO JOSÉ MERCADO VEGA
CARLOS AUGUSTO SÁNCHEZ CASTAÑEDA
CRISTHIAN CAMILO MARTÍNEZ
DANIEL CHAPARRO
DANIELA OSPINA
DIANYS PERAZA ROJAS
DIEGO ALEJANDRO RUBIANO PLAZAS
EDUARDO ANDRÉS CHILITO
FELICIA BRACHO OÑATE
FELIPE BOTERO
FERNANDO CALVACHE
FREDDY JOSÉ TELLO TABARQUINO
ISMAEL RIVERA HERNÁNDEZ
JUAN DIEGO DUQUE SALAZAR
JUAN FEDERICO PINO
JUAN MANUEL DE JESÚS PALACIOS LUNA
JUNIOR DUQUE BELEÑO
LAURA RINCÓN GAMBA
LINDA YULIETH CORREA GRISALES
LUIS GUILLERMO GIRALDO RODERO
LUISA SALAZAR ESCALANTE
MAURICIO ANDRÉS VELA BARÓN
MONIG LILLEY RODRÍGUEZ AGUIRRE
NANNY KATHERINE PADILLA RODRÍGUEZ
NATALIA COLMENARES RINCÓN.
ORLANDO HIGUERA TORRES
SEBASTIÁN PANTOJA BARRIOS
SOFÍA MELÉNDEZ JIMÉNEZ
VÍCTOR MANUEL NEGRETE BARRERA
VIVIANA ANDREA SARMIENTO PEÑA
VIVIANA YANGUMA
YANN BASSET

Misión de Observación Electoral

Mapa # 1.
Riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia para las elecciones 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (17 municipios)
- Riesgo alto (65 municipios)
- Riesgo extremo (49 municipios)

Total: 131 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

Riesgo consolidado 2022

Riesgo medio

Bolívar (2)
- Cantagallo
- Simití

Caquetá (3)
- Albania
- El Doncello
- Valparaíso

Chocó (1)
- Sipí

Meta (2)
- Mapiripán
- Uribe

Nariño (1)
- El Rosario

Tolima (1)
- Planadas

Total (10)

Riesgo alto

Antioquia (8)
- Apartadó
- Briceño
- Carepa
- Chigorodó
- Nechí
- Remedios
- Vigía del Fuerte
- Zaragoza

Bolívar (2)
- Arenal
- San Pablo

Caquetá (3)
- Puerto Rico
- San Vicente del Caguán
- Solano

Cauca (6)
- Cajibío
- Guapi
- López
- Mercaderes
- Miranda
- Timbiquí

Cesar (1)
- Pueblo Bello

Chocó (5)
- Acandí
- Condoto
- Medio Atrato
- Nóvita
- Riosucio

Guaviare (1)
- El Retorno

Magdalena (2)
- Ciénaga
- Santa Marta

Meta (4)
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Puerto Rico
- Vistahermosa

Nariño (7)
- Cumbitara
- La Tola
- Leiva
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Ricaurte
- Santa Bárbara

Putumayo (2)
- Puerto Caicedo
- San Miguel

Sucre (1)
- San Onofre

Tolima (1)
- Rioblanco

Valle del Cauca (1)
- Florida

Total (44)

Riesgo extremo

Antioquia (11)
- Amalfi
- Anorí
- Cáceres
- Caucasia
- Dabeiba
- El Bagre
- Ituango
- Murindó
- Segovia
- Tarazá
- Valdivia

Arauca (2)
- Arauquita
- Saravena

Caquetá (1)
- Cartagena del Chairá

Cauca (6)
- Argelia
- Buenos Aires
- El Tambo
- Jambaló
- Morales
- Santander de Quilichao

Chocó (3)
- Bojayá
- El Litoral del San Juan
- Medio San Juan

Córdoba (3)
- Montelíbano
- Puerto Libertador
- San José de Uré

Guaviare (1)
- San José del Guaviare

Meta (1)
- La Macarena

Nariño (4)
- Barbacoas
- Magüi
- Roberto Payán
- Tumaco

Norte de Santander (5)
- El Carmen
- El Tarra
- Hacarí
- San Calixto
- Teorama

Putumayo (2)
- Leguízamo
- Orito

Sucre (3)
- Chalán
- Morroa
- Ovejas

Valle del Cauca (1)
- Buenaventura

Total (43)

Análisis de los factores de riesgo para las elecciones nacionales de 2022

Autor:
DIEGO ALEJANDRO RUBIANO PLAZAS
Subcoordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral (MOE)

MAURICIO ANDRÉS VELA BARÓN
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral (MOE)

La firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera con la guerrilla de las FARC-EP significó para Colombia una luz de esperanza en la que el reconocimiento y los pasos para seguir sobre las causas estructurales del conflicto debían ser atendidas de manera definitiva para la consolidación del Estado colombiano y la mejora y ampliación de la oferta institucional en los territorios fuertemente afectados por el conflicto, por nombrar solo algunas de las causas de esta guerra que ha vivido el país.

Este momento coyuntural sin precedentes puso a Colombia en un primer plano internacional. Agencias de cooperación, comunidad internacional y organismos multilaterales posaron sus ojos desde 2016 sobre Colombia con el único fin de apoyar de manera decidida la implementación de lo acordado y lograr ampliar las instituciones democráticas con mejores programas de cobertura y de atención en el territorio nacional.

Este enfoque no solo adaptado desde el punto de vista económico o político, sino también por medio de la ampliación en el foco de análisis de los problemas del país, en el que el desarrollo rural, la atención a las víctimas y la solución a los problemas de economías

ilícitas, entre otros, tomaron rutas particulares para ser atendidos y lograr así la consolidación del modelo de Estado, en el que la lucha armada por parte de las FARC-EP no fuera más un actor político en Colombia.

En este sentido, desde el acuerdo final, uno de los elementos de mayor relevancia es el establecido en el punto 2 sobre participación política, en la medida en que al hacer una revisión de los procesos de negociación de paz, esta discusión sobre la participación y representación en el sistema político nacional era uno de los temas de menor alcance en procesos de negociación previos. Como bien lo relata Chernick, negociaciones como las iniciadas en los gobiernos de Belisario Betancur o Virgilio Barco solo reconocían la lucha armada como actor político, pero no se trataba la reincorporación política con un aspecto diferencial dentro de la negociación, sino como un elemento para reconocer luego del proceso de dejación de armas (1996).

Por ello, el hecho de que un punto entero del acuerdo trajera elementos como la creación del estatuto de la oposición, la reforma del sistema político electoral, la ampliación de los mecanismos de participación o la garantía de movilización y protesta, por nombrar solo algunos ejemplos, permitió dilucidar cómo la ampliación de esta oferta institucional, en combinación con las demás estructuras y normas formuladas y aplicadas iban a aumentar la oferta y el alcance de las instituciones públicas en Colombia. Esta situación, en el futuro, tendría un impacto en el control de las amenazas y vulnerabilidades que aún afectan las instituciones democráticas, y que sobre todo estarían tendientes a subsanar una deuda importante del Estado para con algunos sectores ciudadanos en temas de inclusión y acogimiento de demandas para tramitar en el marco del sistema político.

En otras palabras, la ampliación de la participación política, tal y como se pensaba implementar a la luz de lo acordado en 2016, permitiría solucionar décadas de exclusión y aprovechamiento del sistema político para el fortalecimiento del bipartidismo y la exclusión de posturas políticas distintas a las tradicionales y que encontraron en la violencia una forma de mantener sus ganancias electorales (De Zubiría, 2015).

Sin embargo, esta esperanza trazada no funcionó de manera esperada, pues tras cinco años de implementación del acuerdo, el punto 2 de participación política es uno de los de más baja ejecución, tal y como lo reseña el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, pues para octubre de 2021 este es el segundo punto con más baja implementación al alcanzar solo el 14 % de ejecución completa y un 29 % de acciones no iniciadas y un 43 % de acciones con mínimos avances (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2021). Esta situación solo permite evidenciar cómo el sistema político colombiano se mantiene hermético y resistente al cambio, en el que los procesos de reincorporación política de

la guerrilla de las FARC fueron los únicos puntos de rápida implementación, pero aquellos que buscaban alguna transformación más profunda del sistema de trámite de demandas políticas continúan estáticos (Jiménez y Toloza, 2019).

Si bien existen hitos dentro de la implementación de este punto del acuerdo tales como la reactivación del Consejo Nacional de Paz, Convivencia y Reconciliación (Decreto 885 de 2017), o la creación de los Consejos Territoriales de Paz, o la aprobación del Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018), estos elementos normativos están lejos de lograr una ampliación de actores en temas de participación política y aún más lo está en busca del fortalecimiento de instituciones democráticas que mejoren la capacidad de control del Estado en el desarrollo del proceso electoral.

Por ello, la oportunidad y esperanza que se construyó alrededor del acuerdo final y la implementación del punto 2, especialmente lo concerniente a la reforma electoral consagrada en el punto 2.3.4 y desarrollado por la Misión Electoral Especial en informe entregado en abril de 2017, en el que se promovió: i) el fortalecimiento de la autoridad electoral con la creación del Consejo Electoral Colombiano, ii) la creación de una Corte Electoral para el fortalecimiento del sistema de justicia electoral, iii) las modificaciones al régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas, iv) la reglamentación de las circunscripciones étnicas (afrodescendientes, raizales e indígenas) y v) las modificaciones de la circunscripción territorial (Cámara de Representantes), entre otros, no tuvo los resultados esperados, y se condenó al país a seguir a merced de un sistema político que difícilmente podrá incluir nuevas posturas.

Esta oportunidad perdida con el retiro del texto de reforma de su trámite legislativo dejó un sistema electoral en el que las autoridades no tienen capacidad técnica, administrativa o presupuestal para poder atender de manera adecuada las amenazas y vulnerabilidades que atacan las elecciones en Colombia, esto aunado a las dificultades que han enfrentado las demás instituciones del Estado colombiano, para poder ocupar de manera extendida el territorio y de proveer de bienes y servicios públicos las zonas de presencia histórica de las FARC-EP.

Pues de acuerdo con las mediciones hechas por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, puntos como la reforma rural integral (desarrollo rural) y la solución al problema de drogas ilícitas (diversificación de economías de guerra), tienen implementación completa en un 4 % y 21 %, respectivamente. Lo que a cinco años de la firma del acuerdo pasó de ser una ventana de oportunidad para el cambio, a un foco de riesgos, y es en este contexto en el que tendrá lugar el proceso electoral de elecciones nacionales de 2022.

Así las cosas, la MOE presenta los mapas y factores de riesgo electoral para las elecciones de 2022, tal y como lo ha venido

haciendo en la antesala de todas las elecciones de alcance nacional desde el año 2007.

Para 2022 se han identificado 335 municipios en riesgo de fraude para la votación a la Cámara (el 30 % del país) y 323 en igual condición para la elección al Senado (el 29 % de Colombia). Adicionalmente, este proceso electoral trae una particularidad y es que luego de tres procesos de elección nacional en los que los niveles y el número de municipios en riesgo por violencia venía en constante disminución, para esta oportunidad se registra un aumento del 3 % frente a lo registrado en 2018[1], es decir que este proceso de elección trae alertas sobre 319 municipios (el 28 % del país) en los que se presentan riesgos por factores de violencia. Finalmente, en 131 municipios colombianos (12 % del total), desde la MOE se hace un enfático llamado a las autoridades para atender la situación de estas poblaciones identificadas en el Mapa 1.

Tabla 1. Número de municipios en riesgo de fraude, de violencia y, por coincidencia, de fraude y violencia para las elecciones de 2022.

Tipo de riesgo	Nivel de riesgo			Total de municipios en riesgo
	Medio	Alto	Extremo	
Riesgo por factores indicativos de fraude electoral a la Cámara de Representantes	186	98	51	**335**
Riesgo por factores indicativos de fraude electoral al Senado de la República	194	99	30	**323**
Riesgo por factores de violencia	121	130	68	**319**
Coincidencia de factores indicativos de fraude y violencia	**17**	**65**	**49**	**131**

Fuente: MOE

Con este panorama, es necesario aclarar que el presente capítulo inicia con la exposición de la metodología para calcular el riesgo electoral. En seguida, se muestran los resultados generales de los mapas de riesgo para 2022. En tercer lugar, se analiza la situación de violencia en los últimos años posterior a la firma de los acuerdos de paz. Por último, se enfatiza en la situación de los municipios ubicados

[1] Véase el capítulo Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia 2022.

en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP), para así cerrar con un apartado de conclusiones y recomendaciones con el fin de brindar las mejores herramientas a las autoridades de gobierno y la autoridad electoral para atender de manera preventiva estos riesgos identificados y lograrlos mitigar con el único propósito de tener un proceso de elecciones nacionales transparente para todos los actores involucrados.

1. Metodología para el análisis de riesgos electorales

La primera década del siglo XXI significó para la sociedad colombiana el apogeo del conflicto armado, en un contexto en el que las instituciones dejaban ver fuertes problemas para el control territorial e incapacidad de acción para establecer y mantener el Estado en todo el territorio nacional, razón por la cual tanto grupos guerrilleros como paramilitares lograron mantener un nivel de poder militar y político capaz de hacer frente o incidir en las realidades políticas del país. A partir de esta difícil situación, la Misión de Observación Electoral (MOE) surge como una iniciativa de la ciudadanía en la que se buscaba proteger el orden democrático, la participación y el poder de la ciudadanía en la decisión y el ejercicio de sus derechos políticos y sobre todo como un aliado de las instituciones y de la ciudadanía en la defensa y protección de las amenazas al proceso electoral.

Desde entonces, la MOE ha liderado la elaboración de mapas de riesgo como un insumo para identificar, prevenir, mitigar y reaccionar ante los problemas que pueden afectar la normalidad de las elecciones.

Si bien hoy la MOE no es la única entidad que ha afinado y mantenido la metodología del cálculo de mapas de riesgo, pues entidades como la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo o la Registraduría Nacional han adoptado mediciones similares, es necesario afirmar que esta metodología ha permitido generar y mantener una trazabilidad con la que se consigue analizar a través de estos 15 años de labores los cambios, las mejoras y los detrimentos de la calidad de las elecciones en Colombia.

Análisis más que vigentes hoy por hoy, pues la mirada amplia sobre una batería de variables que parten del uso de información oficial y de la experticia de organizaciones de la sociedad civil y académicas para identificar riesgos son un elemento de aporte y contraste que busca apoyar a los tomadores de decisiones. Lo anterior, con el objetivo de aunar esfuerzos para que el derecho a elegir y ser elegido sea el único faro que guíe la labor de autoridades y ciudadanía, para que los resultados acá presentados se conviertan en fuente inagotable para la comunidad académica, instituciones de todo orden y medios de comunicación.

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

En primer lugar, desde 2007, el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral determinó la existencia de unas *variables*

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

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

Diagrama 1. Estructura de los Mapas de Riesgo Electoral 2022.

Fuente: MOE

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

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

La presente obra parte de una definición tradicional de riesgo, entendiéndolo como la relación entre *amenazas* al sistema electoral y *vulnerabilidades* de este[2]. Las amenazas son los actores que, por sus intereses, o los factores que por su naturaleza, confluyen para alterar la normalidad y transparencia del sistema electoral. Esto comprende a actores violentos y corruptos que trastornan los procedimientos electorales, hasta factores naturales, como el huracán Mathew, que golpeó el norte de la costa Caribe el día de la votación del plebiscito del 2 de octubre de

[2] Esta definición clásica de *riesgo = amenazas/vulnerabilidades* proviene en su origen de las ciencias naturales, particularmente la geografía y el manejo de los riesgos naturales.

2016, lo cual afectó la votación. Las vulnerabilidades son, a su vez, la capacidad que tienen los actores y las instituciones que hacen parte del sistema electoral para resistir a esas amenazas. Por ejemplo, la capacidad de la ciudadanía y las autoridades para enfrentar las amenazas de los violentos, para detectar y evitar el fraude y la corrupción, o para superar eventualidades que trastornen la normalidad del certamen. Cuando las amenazas afectan puntos débiles del sistema electoral, el riesgo se materializa en una afectación.

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

2. Resultados del Mapa de Riesgo Electoral 2022

Las diversidades culturales y geográficas de Colombia exigen hacer un análisis que tenga en cuenta esta diversidad regional del país, y la presentación de los resultados del mapa de riesgo consolidado para las elecciones de 2022 no es la excepción ya que el agregado de variables antes descrito se comporta de manera diferente, no solo a través de cada proceso de elección, sino también varía de acuerdo con estas condiciones del territorio. Así, hecha esta aclaración se presentan los resultados del mapa de riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral y factores de violencia para las elecciones nacionales de 2022.

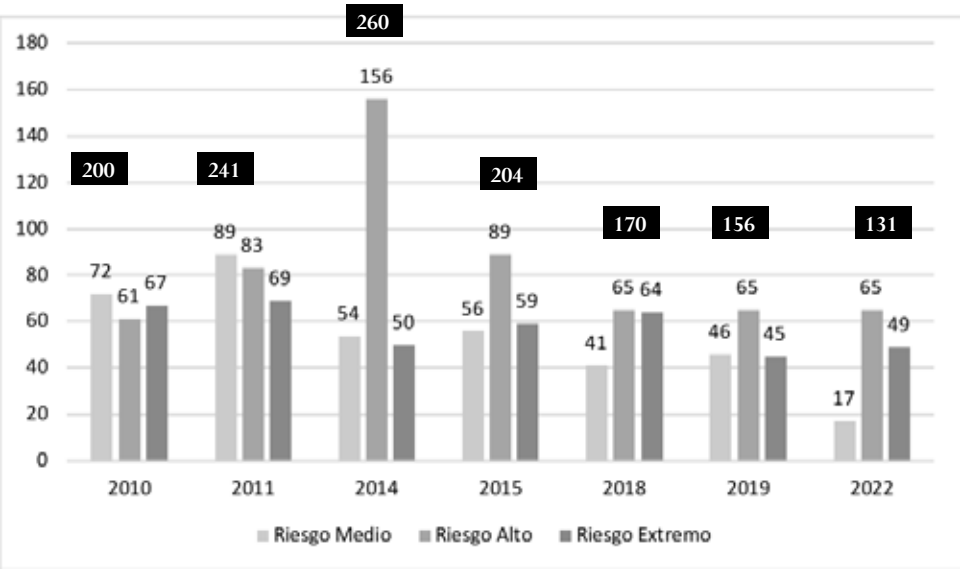
2.1 En total, 131 municipios con riesgo consolidado para 2022

En términos generales, el cálculo de riesgo nuevamente presenta un descenso en el número de municipios en riesgo consolidado, pues al comparar los resultados de 2018 con el resultado obtenido para este proceso, se encuentra una disminución del 23 % en el número de municipios. No obstante, este resultado está lejos de ser una buena noticia, ya que si bien los municipios en los que coincide el riesgo tanto por factores indicativos de fraude electoral como de violencia disminuyen, al analizarlo de manera desagregada es posible ver cómo las variable asociadas al conflicto y la violencia exigen hablar de un recrudecimiento de esta situación en el país, que si bien no se extiende de manera generalizada hacia nuevos territorios, se alija con mayor intensidad en las zonas históricamente afectadas y hoy relacionadas en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP).

Para este proceso electoral los riesgos de violencia y los indicativos de fraude electoral aún convergen en el 12 % del país. Al detenerse sobre el comportamiento histórico del riesgo, es posible ver cómo para este proceso la disminución se concentra especialmente sobre los municipios en riesgo medio y de manera muy leve en los municipios en riesgo extremo; este comportamiento está asociado a la normalización de las variables pasivas, lo que evidencia leves pero constantes disminuciones en el número de municipio en riesgo tanto para la elección de Cámara como de Senado desde hace tres procesos de elección. Dichos comportamientos pueden evidenciarse en la Gráfica 1.

Dicho de otro modo, para este proceso electoral es posible ver cómo las variables indicativas de fraude electoral están alcanzando valores más cercanos al comportamiento nacional dentro de las diferentes unidades municipales, pero ya no es posible hablar de los efectos del desescalamiento del conflicto armado, como sí fue posible hacerlo en 2018, sino que caso contrario, debido a una deficiente implementación del acuerdo final, las variables de violencia presentan un aumento tanto en el número de municipios como del nivel de riesgo. Por esta razón, este proceso electoral significa un reto para poder controlar y garantizar de la mejor manera el acceso de los colombianos a las urnas, especialmente en municipios donde la violencia vuelve a ver picos.

Gráfica 1. Número de municipios en riesgo y nivel de riesgo consolidado por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2010-2022.



Fuente: MOE

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

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2022 por departamento.

	Depto.	N.° de municipios	Nivel de riesgo			Total de municipios en riesgo	% depto en riesgo
			Medio	Alto	Extremo		
1	Antioquia	125	3	12	14	**29**	**23 %**
2	Chocó	30	3	5	7	**15**	**50 %**
3	Cauca	42	1	5	4	**10**	**24 %**
4	**Nariño**	**64**	**2**	**6**	**2**	**10**	**16 %**
5	**Norte de Santander**	**40**	**-**	**3**	**7**	**10**	**25 %**
6	**Meta**	**29**	**2**	**4**	**3**	**9**	**31 %**
7	**Sucre**	**26**	**2**	**5**	**1**	**8**	**31 %**
8	**Bolívar**	**46**	**-**	**5**	**1**	**6**	**13 %**
9	**Caquetá**	**16**	**-**	**4**	**2**	**6**	**38 %**
10	**Putumayo**	**13**	**-**	**3**	**2**	**5**	**38 %**
11	**Arauca**	**7**	**-**	**1**	**3**	**4**	**57 %**
12	**Córdoba**	**30**	**-**	**2**	**2**	**4**	**13 %**
13	Atlántico	23	2	1	-	3	13 %
14	Guaviare	4	-	3	-	3	75 %
15	Bogotá, D. C.	1	-	1	-	1	-

16	Boyacá	123	-	1	-	1	1 %
17	Cesar	25	1	-	-	1	4 %
18	Cundinamarca	116	-	1	-	1	1 %
19	Guainía	8	-	1	-	1	13 %
20	La Guajira	15	-	-	1	1	7 %
21	Tolima	47	1	-	-	1	2 %
22	Valle del Cauca	42	-	1	-	1	2 %
23	Vichada	4	-	1	-	1	25 %
24	Amazonas	11	-	-	-	-	0 %
25	San Andrés y Providencia	2	-	-	-	-	0 %
26	Caldas	27	-	-	-	-	0 %
27	Casanare	19	-	-	-	-	0 %
28	Huila	37	-	-	-	-	0 %
29	Magdalena	30	-	-	-	-	0 %
30	Quindío	12	-	-	-	-	0 %
31	Risaralda	14	-	-	-	-	0 %
32	Santander	87	-	-	-	-	0 %
33	Vaupés	6	-	-	-	-	0 %
	Total nacional	**1121**	**17**	**65**	**49**	**131**	**12 %**

Fuente: MOE

De acuerdo con lo que se puede apreciar en la Tabla 2, es posible identificar cómo la concentración del riesgo mantiene una lógica regional que va de la mano con el mapa del conflicto armado colombiano. Lo anterior en la medida en que departamentos que nuevamente están apareciendo en riesgo y con altos niveles de conflicto, como lo es el caso de Guaviare y Caquetá, en el suroriente colombiano, los departamentos del Pacífico, las subregiones de la periferia antioqueña y la extensa frontera con Venezuela concentran para este proceso electoral la mayoría de los municipios en riesgo. Así, Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Norte de Santander concentran el 56,4 % de total de municipios en riesgo del país.

2.2 Regiones del riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia

Manteniendo el patrón que se ha dado desde los últimos procesos electorales del orden nacional, para 2022 el mapa de riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral y de violencia permite observar regiones claramente identificables en donde se concentra el riesgo electoral. Este comportamiento, al contrario de representar noticias positivas respecto del desarrollo de los procesos electorales, permite identificar cómo los impactos de la guerra en Colombia están lejos de ser un problema con solución a la vista.

Por el contrario, las dinámicas de conflicto armado han mutado a una lógica de nueva guerra en el que las economías ilegales asociadas a la cadena productiva del narcotráfico, el contrabando, el robo de combustibles, la extracción ilícita de materiales y, ahora, el tráfico de migrantes son lo que genera la disputa entre actores armados que buscan el control territorial en búsqueda de los réditos económicos de estos negocios ilícitos.

Así la situación, el mapa de riesgo de 2022 permite identificar como regiones en riesgo:

1. El Catatumbo en Norte de Santander.

2. Arauca.

3. El sur de Bolívar y la subregión del nordeste antioqueño.

4. La cuenca del San Juan y el cauce medio del río Atrato en el Chocó.

5. La Orinoquía y la Amazonía en tres zonas: la margen sur del río Meta; el territorio entre las cuencas del río Guaviare y del río Caguán (lo cual cubre a todo el departamento del Guaviare); y el bajo Putumayo.

6. La costa Pacífica caucana.

Como características en común en estas circunscripciones puede nombrarse que es precisamente allí en donde el conflicto se ha concentrado en las últimas décadas, regiones en donde la presencia del Estado se concentra principalmente por medio de la ocupación militar o policiva, pero la ocupación por medio de la prestación de bienes y servicios públicos ha sido deficiente.

Particularmente, desde la MOE es preciso alertar de manera especial sobre los 49 municipios que tras la consolidación de *variables activas* y *variables* pasivas aparecen con riesgo extremo.

Tabla 3. Municipios en riesgo extremo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2022.

	Departamento	**Municipio**		**Departamento**	**Municipio**
1	Antioquia	Amalfi	24	Chocó	Quibdó
2		Angostura	25		Alto Baudó
3		Anorí	26		Bagadó
4		Briceño	27		Bajo Baudó
5		Cáceres	28		Bojayá
6		Frontino	29		Lloró
7		Ituango	30		Sipí
8		Murindó	31	La Guajira	Uribia
9		Peque	32	Meta	La Macarena
10		Remedios	33		Puerto Gaitán
11		Segovia	34		Puerto Rico
12		Tarazá	35	Nariño	Nariño
13		Toledo	36		Francisco Pizarro
14		Valdivia	37	Norte de Santander	Convención
15	Bolivar	Montecristo	38		El Carmen
			39		El Tarra

16	Caquetá	Cartagena del Chairá	40		Hacarí
17			41		San Calixto
18		Solano	42		Teorama
19	Cauca	Argelia	43		Tibú
20		El Tambo	44	Sucre	Galeras
		Morales	45	Arauca	Arauquita
21		Santander de Quilichao	46		Cravo Norte
22			47		Fortul
23	Cordiba	Puerto Libertador	48	Putumayo	Puerto Asís
		Tuchín	49		Leguízamo

Fuente: MOE

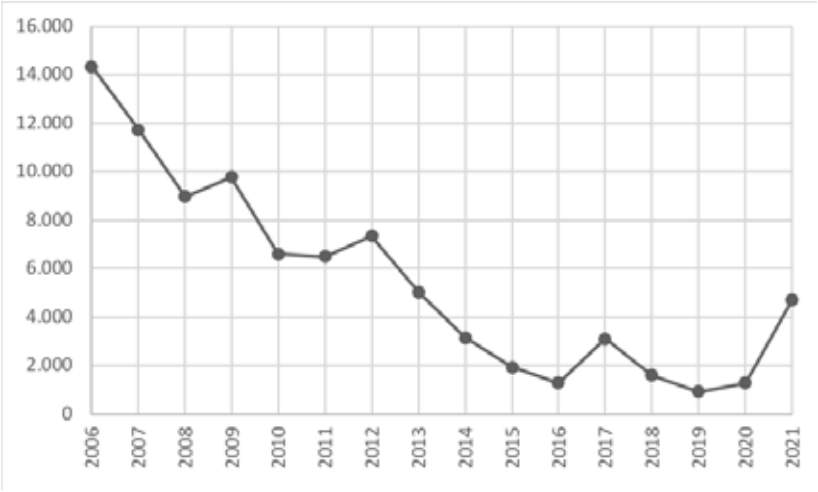
3. Posconflicto o nuevas conflictividades. Reactivación de dinámicas violentas

En el Acuerdo de paz firmado con las FARC en 2016 se tenía estipulada la expansión del Estado de derecho a los territorios antes dominados por esta guerrilla. Esta expansión incluía una serie de programas de gobierno participativo y desarrollo para incrementar la presencia del Estado colombiano. Además, se tenía como objetivo impedir el surgimiento de nuevos grupos armados ilegales que aprovecharan el vacío de poder dejado por las FARC. Para ello no solo era necesario enfrentar las economías ilegales, sino que la población se beneficiara de un desarrollo económico, tuviera justicia y reparación, y se generaran oportunidades de inclusión y participación democrática.

Por ello, el punto 1 del Acuerdo de paz buscaba mejorar el bienestar de los habitantes de estos territorios mediante una reforma integral rural; el punto 2, ampliar la democracia y la participación política; el punto 3, cesar las hostilidades entre la Fuerza Pública y las FARC, y las acciones violentas contra la población civil; el punto 4, crear una solución al problema de las drogas ilícitas; y el punto 5, establecer un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y un compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos. Desafortunadamente, estos objetivos es-

tán lejos de lograrse después de más de cinco años de firmado el acuerdo, y lo que han experimentado estos territorios es un nivel de violencia que se asemeja a los años previos a su firma. La Gráfica 2 muestra cómo el número de hechos de violencia asociados al conflicto venía de una tendencia descendiente desde principios del siglo, pero desde 2016 se ha mantenido en un nivel constante en alrededor de los 1600 eventos violentos por año, y en el último año ha tenido un repunte el número de hechos violentos.

Gráfica 2. Número de eventos por conflicto armado 2002-2021.



Fuente: Elaboración de la MOE con datos del Centro Nacional de Memoria Histórica y Justicia Especial para la Paz.

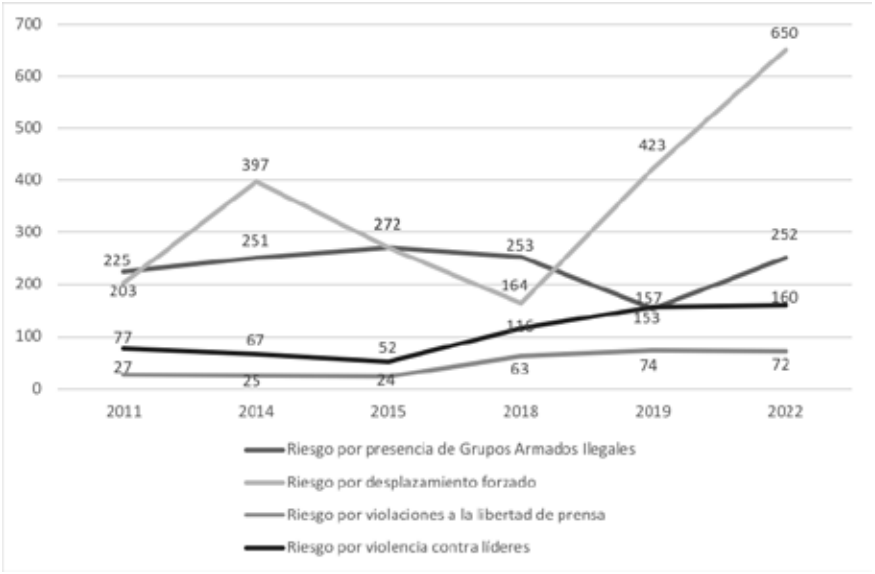
De acuerdo con los datos de variables de violencia o variables activas, es allí donde presenta la mayor alerta para este proceso electoral. Lo anterior en la medida en que estos muestran un recrudecimiento del conflicto armado en Colombia. Estas nuevas dinámicas de conflicto pueden verse en detalle en la Gráfica 3. Luego de la esperanza que significó para la sociedad la implementación del acuerdo final de paz con la guerrilla de las FARC-EP, el 2022 trae un aumento generalizado en casi todas las variables de riesgo por factores de violencia.

Esta realidad incide sobre los indicadores de violencia del Mapa de Riesgo Electoral. Como bien se señala en el capítulo del mapa consolidado por factores de violencia, desde los inicios de las mediciones de la MOE se ha descendido de 666 municipios en riesgo por violencia en 2007 a 305 en 2018, lo que significaba una baja constante proceso tras proceso. Sin embargo, este proceso electoral no permite

continuar con estas buenas noticias, pues para las elecciones legislativas un total de 319 municipios presentan algún nivel de riesgo por factores de violencia.

Como se puede apreciar en la Gráfica 3, el panorama de esperanza que plantaban las elecciones legislativas de 2018, en un contexto inicial de la implementación del Acuerdo de paz, contrasta en este momento con un panorama de incertidumbre frente a las acciones de grupos armados frente a las elecciones, debido a la proliferación de grupos y la confluencia de esta presencia con acciones bélicas encargadas de amedrentar y poner en claro su capacidad política.

Gráfica 3. Número de municipios en riesgo por variables de violencia 2011-2022.



Fuente: MOE.

Ante los pocos avances en lograr un desarrollo en los territorios antes dominados por las FARC-EP y la expansión de las economías ilegales, se ha dado una reconfiguración del conflicto armado, la cual ha estado caracterizada por una fragmentación y un surgimiento de múltiples grupos armados ilegales mayormente desarticulados y heterogéneos, que motivados por las rentas ilegales han logrado capturar los territorios que dejó las FARC. En consecuencia, la violencia organizada derivó en un conjunto de grupos rezagados del paramilitarismo, grupos variados de disidentes de las FARC y la permanencia de la guerrilla del ELN. Ejemplo de ello es el fortalecimiento de distintos grupos armados ilegales tales como el Clan del

Golfo[3] y los grupos disidentes del Bloque Suroriental, la Segunda Marquetalia y el Comando Coordinador de Occidente, entre otros grupos armados ilegales. Algunos expertos en conflicto armado colombiano incluso consideran que este tercer ciclo de violencia significa el surgir de un nuevo conflicto que podría ser bastante prolongado (Gutiérrez, 2020).

Este nuevo conflicto se caracteriza por tener grupos armados de menor cobertura regional, y con motivaciones mayormente criminales y menos políticas. La financiación de estos grupos está basada en las economías ilegales y mantienen fuertes conexiones con redes internacionales criminales. Por lo tanto, el interés principal de estos grupos consiste en incrementar sus ganancias de las economías ilícitas y poco en buscar subvertir las instituciones políticas del Estado. Sin embargo, muchos de estos grupos armados ilegales tienen como objetivo capturar las instituciones políticas y electorales, de manera que les faciliten sus negocios ilegales.

Igualmente, se basan en un modelo asociativo de distintas estructuras, operan a través de pequeños grupos armados y tercerizan sus acciones criminales a través de bandas locales delincuenciales. Preocupa de estos grupos armados su capacidad de alterar el orden público y enfrentar a la Fuerza Pública, realizar operaciones militares sostenidas y mantener un control social sobre la población.

La fuerte presencia de grupos armados ilegales ha implicado un incremento en los controles sociales sobre la población. Durante 2021, en los territorios más afectados por la presencia de estos grupos, fueron comunes los toques de queda, la imposición de normas, los manuales de convivencia y las restricciones a la movilidad. Muchos grupos armados, por ejemplo, aprovecharon la pandemia para fortalecer su control sobre la sociedad y demostrar su autoridad (Defensoría del Pueblo, 2020). En algunos casos los grupos armados ilegales realizan funciones que deberían ser del Estado como ofrecer protección, sistemas de solución de disputas, tributar a sus habitantes y proveer servicios públicos (Análisis Urbano, 2021; El Colombiano, 2020; El Espectador, 2021).

La consolidación de tantos grupos armados ilegales generó una intensificación de la violencia y múltiples enfrentamientos entre ellos en busca del control territorial. En los capítulos de riesgo por factores de violencia se enfatizará en los temas de presencia y acciones violentas de grupos armados ilegales, los desplazamientos forzados y masivos, las violaciones a la libertad de prensa y la violencia social, política y comunal. Los enfrentamientos entre grupos armados ilegales han ocasionado graves violaciones a los derechos humanos y crisis humanitarias en algunos municipios. Los niveles de confinamientos y desplazamientos masivos, por ejem-

[3] También conocido como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan Úsuga.

plo, se recrudecieron en los últimos años. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), de marzo a diciembre de 2021 tuvieron lugar 107 eventos de desplazamiento masivo, lo cual afectó a 54 657 personas, y 54 confinamientos que causaron 91.486 víctimas. Así mismo, las masacres vienen teniendo incrementos pronunciados.

3.1. Masacres

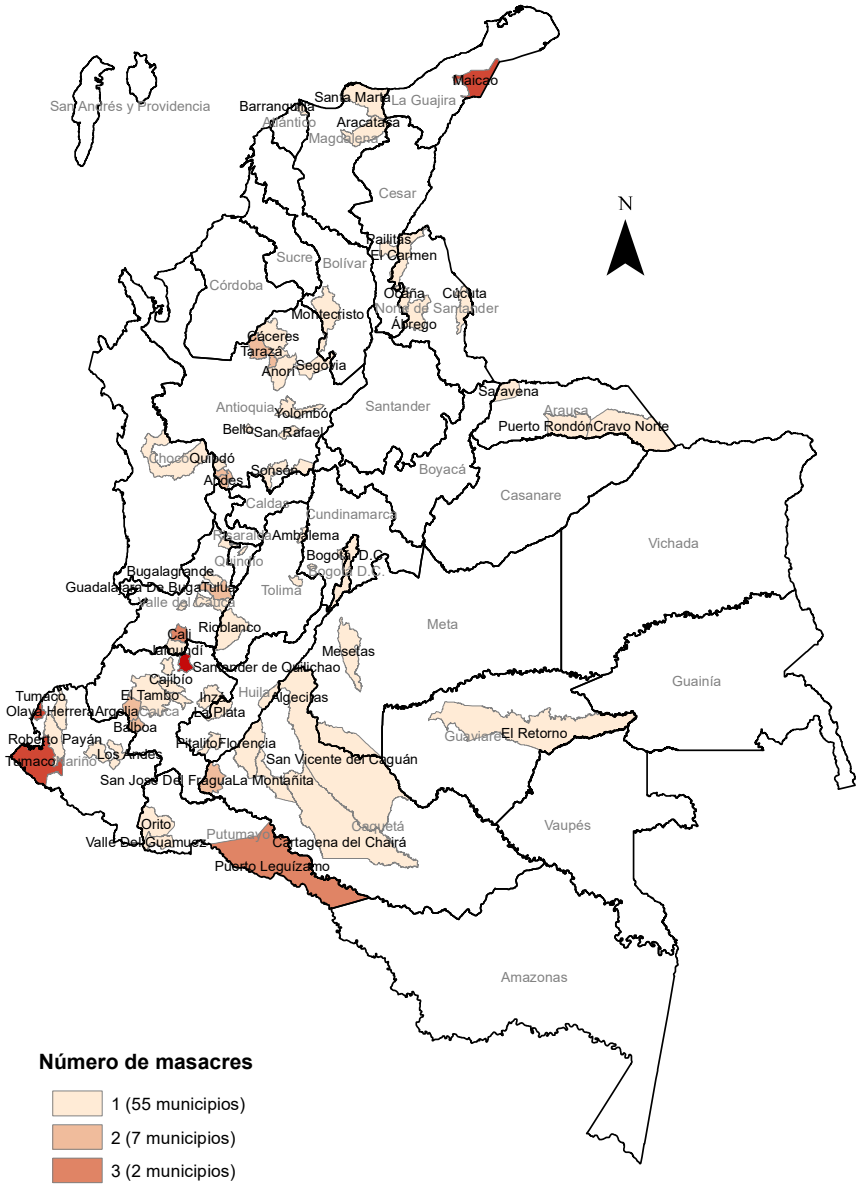
Las masacres desafortunadamente son de los hechos violentos que no han cesado de ocurrir en el país y representan graves violaciones contra los derechos humanos. Durante 2021, entre el 1 de enero y el 30 de noviembre, se presentaron 88 masacres en el país[4], lo cual representó un incremento del 8,6 % respecto al mismo periodo de 2020.

Las masacres son usadas para aterrorizar o castigar a las poblaciones objetivo, disolver grupos rivales, desalojar o competir por territorios, y para competir por bienes y rentas. A su vez, las masacres buscan infundir terror generalizado sobre la población. Por lo tanto, no es extraño que las masacres tiendan a ocurrir en lugares donde existen fuertes disputas por el territorio entre grupos armados ilegales, y en lugares en donde se concentran las afectaciones contra los liderazgos sociales, políticos y comunales.

Como se observa en el mapa inferior, Antioquia fue el departamento con mayor número de masacres (17) seguido de los departamentos de Cauca (16), Nariño (8), Valle del Cauca (8) y Caquetá (6). Muchas de estas masacres ocurren en los lugares donde se han intensificado los enfrentamientos entre grupos armados ilegales, en particular en las subregiones del Bajo Cauca antioqueño, el norte y centro del Cauca y el andén Pacífico sur en Nariño. En particular, los enfrentamientos en el Bajo Cauca entre el Clan del Golfo y las alianzas entre las disidencias de las FARC, el ELN y los Caparros; las disputas por el territorio del norte y centro del Cauca entre las disidencias del Comando Coordinador de Occidente y el ELN apoyado por la Segunda Marquetalia; y los enfrentamientos entre grupos disidentes del Bloque Occidental Alfonso Cano de la Segunda Marquetalia contra el Comando Coordinador de Occidente en los municipios del andén Pacífico sur.

[4] Datos del Mecanismo Unificado de Monitor de Riesgos del Sistema Integral para la Paz de la Justicia Especial para la Paz (JEP). Las masacres son definidas como el asesinato de tres o más personas en estado de indefensión en un mismo evento o en eventos relacionados por la autoría, el lugar y el tiempo.

Mapa # 1.1
Masacres en 2021.



Número de masacres

- 1 (55 municipios)
- 2 (7 municipios)
- 3 (2 municipios)
- 4 (2 municipios)
- 5 (1 municipio)

Total: 88 masacres en 67 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

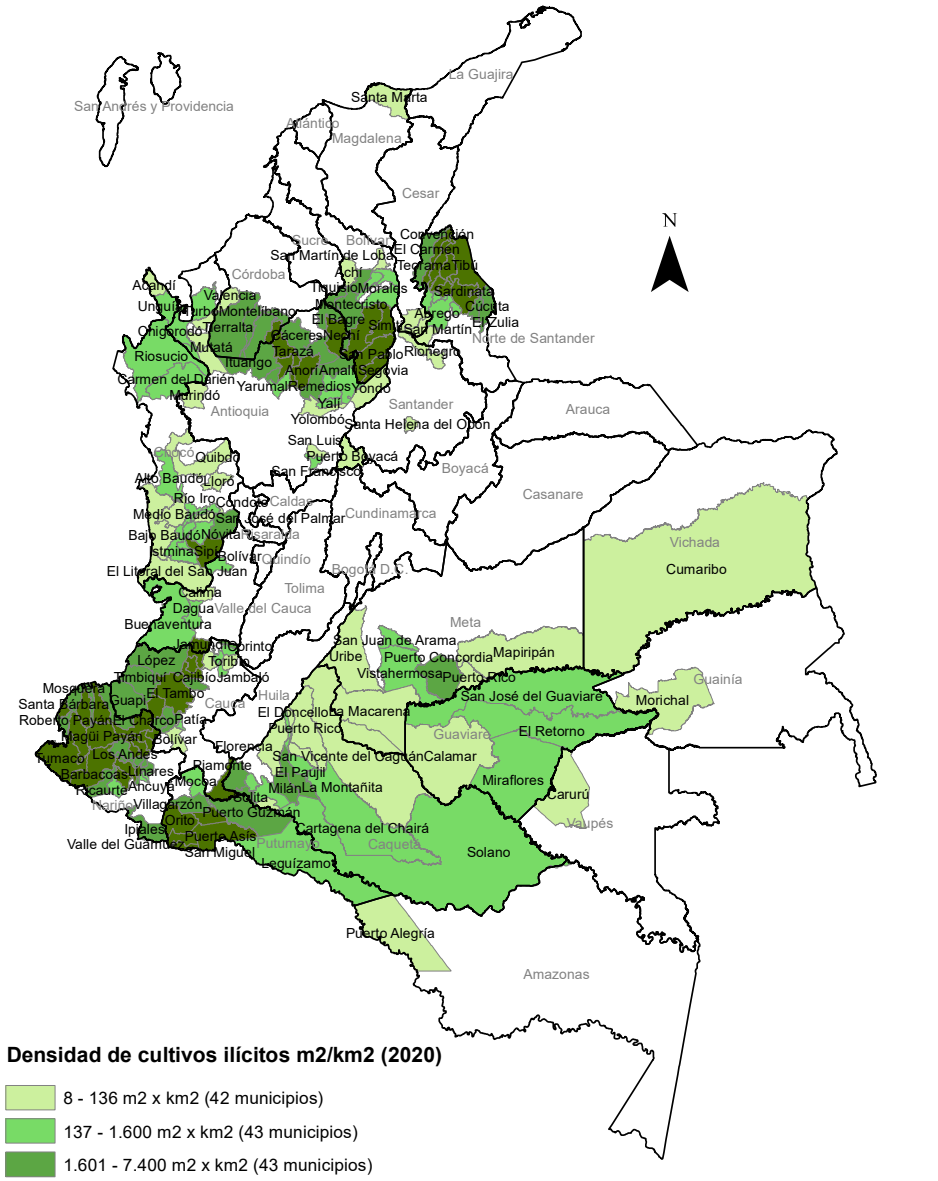
También los departamentos que más masacres presentan son a su vez aquellos que mayores riesgos representan para los líderes y las lideresas sociales, políticas y comunales. Estos son Cauca, Valle del Cauca, Caquetá, Nariño y Antioquia. Las masacres muchas veces tienen el objetivo de silenciar las voces de líderes y lideresas, y los grupos armados ilegales buscan por medio de esta violencia regular y controlar la vida de los territorios donde operan.

3.2 Economías ilegales

Los grupos armados ilegales buscan un control territorial que les permita recibir las rentas de las economías ilegales. Dentro de estas economías ilegales están la producción y comercialización de cocaína, la minería ilegal, el contrabando y el tráfico de migrantes. El siguiente mapa de las densidades de cultivos de coca, con datos de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), muestra prácticamente un reflejo del mapa de riesgo consolidado por factores de violencia. Es decir, que donde hay gran densidad de cultivos de coca también hay mayor nivel de violencia[5].

[5] Correlación de 0,24 y con un intervalo de confianza de 95 % entre 0,19 y 0,3.

Mapa # 2
Mapa de densidad de cultivos de uso ilícito 2020.



Al observar las subregiones con mayor densidad de cultivos de coca, se tiene que el Catatumbo es la región con mayor densidad con un promedio de 3585 m2/km2. Esta región tiene en total, según datos de OCHA, 40 116 hectáreas de cultivos de coca, y acumuló 183 eventos de conflicto durante 2021. Allí el ELN con el Frente de Guerra Nororiental Manuel Pérez Martínez mantiene una fuerte confrontación por el territorio contra el EPL, los Rastrojos y el Clan del Golfo. Las siguientes subregiones con mayor densidad de cultivos de coca son el Bajo Putumayo con 3032 m2/km2, el andén Pacífico sur con 1840 m2/km2, el Triángulo de Telembí (subregión que abarca los municipios de Barbacoas, Magüí Payán y Roberto Payán, en Nariño) con 1837 m2/km2, el Bajo Cauca antioqueño (1138 m2/km2), el Medio Putumayo (598 m2/km2), el Patía (centro del Cauca) con 511 m2/km2), el norte del Cauca (447 m2/km2) y el Alto Sinú y San Jorge (sur de Córdoba) con 375 m2/km2. Como se verá en el capítulo sobre presencia y accionar violento de grupos armados ilegales, estas son en su mayoría las subregiones con mayor presencia de grupos armados ilegales.

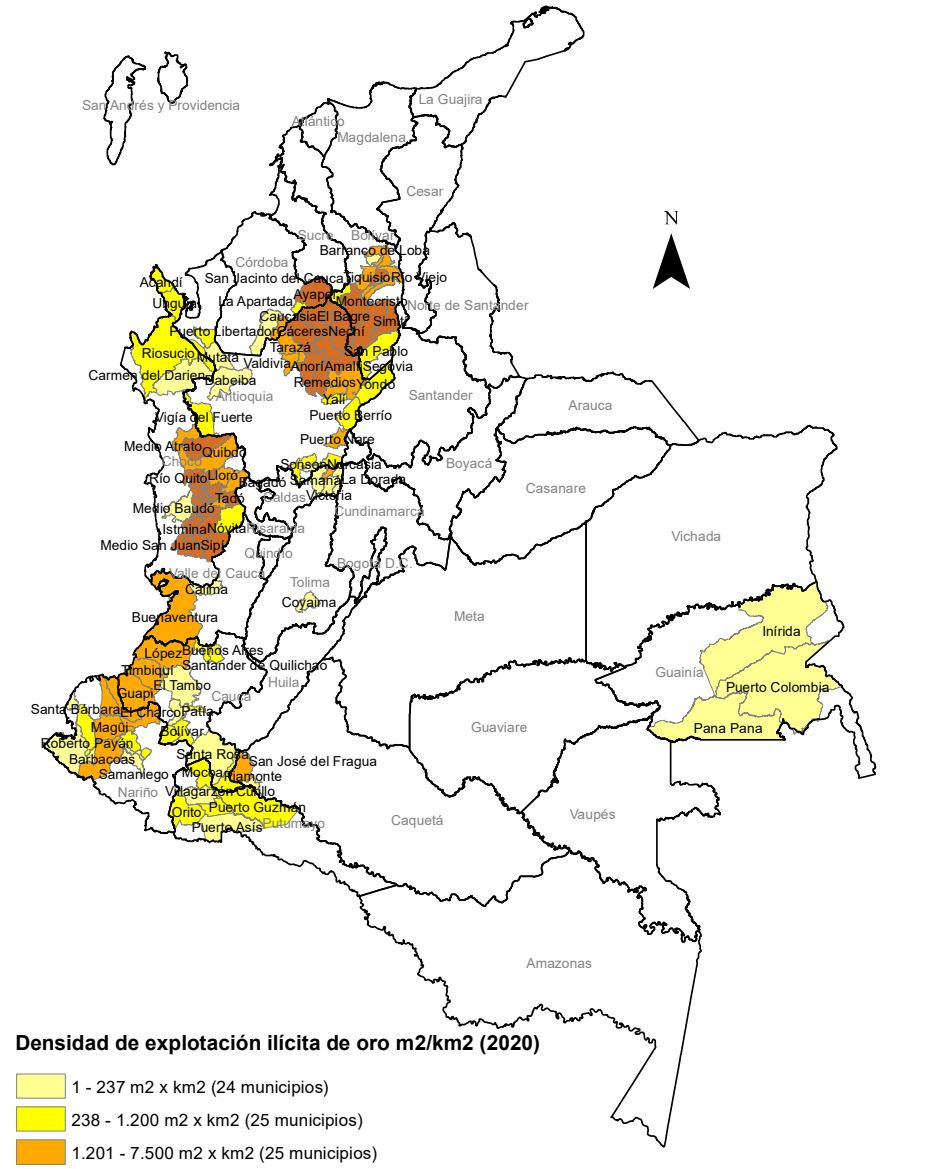
A pesar de que ha habido disminuciones en las hectáreas de cultivos de coca, las áreas sembradas se mantienen a niveles similares de 2001 (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2021a). Por lo tanto, el Estado debe hacer un esfuerzo para transformar los territorios y las instituciones, fomentar la sustitución de cultivos ilícitos y mejorar las condiciones de vida de las comunidades. Además, es necesaria una política de seguridad para los líderes y las lideresas sociales, y el fomento de oportunidades reales de inclusión social.

En cuanto a la minería ilegal, el número de hectáreas de explotación ilícita de oro de aluvión se incrementó en el país en 3 % durante 2020, al pasar de 98 028 hectáreas a 100 752 hectáreas (UNODC, 2021b). El mapa de densidades de explotación ilícita de oro muestra que los municipios con mayor densidad de hectáreas con explotación ilícita de oro se encuentran en el Chocó, en especial en la subregión del Valle de San Juan (23 593 m2/km2) y el Atrato (6251 m2/km2). En los municipios de estas subregiones existen fuertes enfrentamientos entre el ELN, en alianza con el Grupo Delincuencial Organizado (GDO) de los "Mexicanos" y el Clan del Golfo, que buscan controlar este negocio ilícito así como los laboratorios para el procesamiento de cocaína, las rutas de narcotráfico, el tráfico de armas y drogas, la extorsión, la deforestación y el tráfico de personas.

El mapa expone, igualmente, una alta densidad de minería ilegal en la región de la Mojana, en los departamentos de Bolívar y Córdoba, con un promedio de 10 491 m2/km2 y donde existe una fuerte presencia y control territorial del Clan del Golfo. Además, la densidad de minería ilegal es alta en el Bajo Cauca (9331 m2/km2), el nordeste antioqueño (5838 m2/km2) y en el sur de Bolívar (5965 m2/km2). En estos territorios se han intensificado los enfrentamientos entre el Clan del Golfo contra una alianza de los frentes 18 y 36 de las disidencias de las FARC, el ELN y los Caparros.

Mapa # 3

Mapa de densidad de extracción ilícita de oro 2020.



3.3 Debilidad institucional

Las instituciones no han sido capaces de ofrecer protección y garantizar los derechos económicos, sociales y políticos de la población, en especial en los municipios mayormente afectados por la violencia. Como afirman Fergusson y Vargas (2021), cuando las instituciones son débiles y capturadas por intereses o simplemente no existen, la democracia no garantiza el reparto justo y pacífico del poder y se genera una exclusión política. Esta exclusión lleva a que la democracia no garantice que la violencia cese y, por lo tanto, las elecciones conviven con la violencia.

La debilidad institucional ocasiona que élites políticas y económicas capturen el Estado y usen las instituciones y sus reformas para favorecerse. Esto se complementa con élites y grupos políticos que se benefician de la violencia y obtienen rentas políticas de ella. Históricamente algunas élites políticas se han opuesto a terminar la violencia por miedo a perder una ventaja electoral y su poder político (Fergusson et al., 2016). También es preocupante cuando grupos políticos se alían con grupos armados ilegales para ejercer violencia y beneficiarse mutuamente, tal como ocurrió con la parapolítica y como sigue ocurriendo con alianzas entre políticos y grupos armados ilegales (Caracol Radio, 2018; Verdad Abierta, 2018; Caracol TV, 2019).

Por ende, las instituciones débiles llevan a que estos grupos políticos que sacan ventaja de la violencia sean quienes se beneficien de las elecciones. Son en los territorios más afectados por la violencia donde mayor se observan hechos de constreñimiento a los electores, financiación ilegal de campañas y amenazas y coacción a las candidaturas. Las instituciones deberían evitar que la violencia sea usada por grupos políticos para contrarrestar posibles derrotas electorales.

Por lo tanto, como argumentan Fergusson y Vargas (2021), para que la democracia no acerbe la violencia se necesitan instituciones que garanticen un compromiso creíble de repartición de las ganancias para el futuro, con mecanismos institucionalizados y no personalistas del reparto de poder, con el monopolio de la violencia en manos del Estado legítimo, y con controles y equilibrios de poderes capaces de impedir la acumulación desproporcionada de poder político en manos de unos pocos individuos. Entonces, la democracia necesita que entidades como la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo o la Registraduría Nacional del Estado Civil mantengan su independencia del Ejecutivo y no sean capturadas y coaptadas por grupos políticos. La MOE ha sido enfática en vigilar los mecanismos de elección de las cabezas de estas entidades para garantizar que no ponga a estas instituciones al servicio de privados y partidos políticos.

Las instituciones nacionales y locales deben garantizar la inclusión política, asegurar un compromiso creíble de re-

parto de poder para el futuro y que sus mecanismos de reparto de poder no sean personalistas. Por lo tanto, son necesarias reformas que garanticen y mejoren el equilibrio de poderes, los mecanismos de participación y de movilización social, la independencia de las instituciones judiciales, del poder público y militares, y la transparencia en los procesos electorales.

Desde la MOE, por ejemplo, se ha venido insistiendo que es indispensable una reforma al Consejo Nacional Electoral que es la institución encargada de regular y controlar las campañas electorales, los partidos políticos, los candidatos, el conteo de votos y la declaración de resultados electorales. Esta entidad mantiene miembros de origen político, sus decisiones son controvertibles, no tiene capacidad técnica ni presencia territorial y no tiene autonomía administrativa ni financiera (Misión Electoral Especial, 2017).

La MOE también viene insistiendo en una reforma a la financiación de campañas que garantice la trazabilidad a la financiación de estas, la cual evitaría el uso de dinero para cometer fraudes electorales y acceder ilegítimamente a la contratación pública con el fin de lucrarse, y el uso de recursos para la contratación de organizaciones delincuenciales o grupos armados ilegales. La MOE ha recomendado, igualmente, que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) verifique si los reportes de fuentes de financiación coinciden con las declaraciones de renta de los candidatos y sus familiares, la Fiscalía General compruebe la veracidad de esos reportes, en asocio con la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, y la Contraloría General determine la veracidad sobre el monto y origen de los recursos y si existe algún caso de financiación ilegal.

Así mismo, la MOE ha sido crítica a las reformas que han afectado la transparencia en las elecciones, tales como la modificación al inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales (Ley 996 de 2005), que prohibía celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos entre los cuatro meses anteriores a las elecciones. Esta reforma puede incentivar el destino de recursos públicos con fines proselitistas en el marco de las elecciones.

4. Mapa consolidado de riesgo en los municipios de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz

Uno de los grandes avances del punto 2 del Acuerdo de paz fue la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CTEP). En 167 municipios del país se elegirán por primera vez 16 curules para que sus electos representen estos territorios que han sido los mayormente afectados por el conflicto armado y tiene los mayores rezagos en cuanto a la presencia estatal y el desarrollo económico. Por lo tanto, la creación de estas curules son un mecanismo para dar representación y lograr una sociedad más incluyente, pluralista y participativa. En los puestos de

votación rurales de estos 167 municipios, la ciudadanía podrá votar por candidatos y candidatas víctimas del conflicto pertenecientes a diversas organizaciones sociales. Los partidos políticos con personería jurídica no podrán presentar candidatos y solo lo podrán hacer grupos significativos de la ciudadanía, organizaciones sociales, consejos comunitarios afrodescendientes y cabildos indígenas.

Estas curules de paz darán una oportunidad de inclusión y de cerrar brechas de participación política en territorios que se han caracterizado por no tener un representante en el Congreso. Con estas curules se le facilitará el acceso al poder a fuerzas políticas que tradicionalmente no han tenido representación en el Congreso. Además, en estos municipios se ubican el 43 % de los resguardos indígenas y el 67 % de los Consejos Comunitarios afrodescendientes del país, lo que les da la ocasión a los grupos étnicos de tener mayor representación política.

En los mapas y factores de riesgo electoral presentados por la MOE, se enfatizará en los municipios pertenecientes a las CTEP. La mayoría de los capítulos siguientes tendrán una sección que profundiza sobre los tipos de riesgo en estos municipios CTEP. En cuanto al número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2022, se tienen en total 97 municipios con algún nivel de riesgo, es decir el 58,1 % de los municipios que pertenecen a las CTEP. La mayoría de estos municipios (13,4 %) pertenecen a la circunscripción C 1 de Nariño, Cauca y Valle del Cauca donde el 54,2 % de los municipios (13 de los 24) dentro de esta circunscripción tienen algún nivel de riesgo, y los de mayor riesgo, nivel extremo, se encuentran en la subregión del norte del Cauca (5 de los 6 municipios en riesgo extremo).

La Tabla 4 muestra que también es preocupante la situación en el Bajo Cauca donde el 100 % de los municipios (13 de los 13) tiene algún nivel de riesgo por coincidencia de riesgo por factores indicativos de fraude electoral y de violencia. Además, 9 de estos municipios, es decir el 69 %, tiene nivel de riesgo extremo. La tabla también expone que en la mayoría de las circunscripciones el número de municipios en riesgo supera el 50 % de los municipios dentro de cada circunscripción.

Tabla 4. Municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2022 por circunscripción

N.°	CTEP	Depto.	Mpios. en riesgo medio	Mpios. en riesgo alto	Mpios. en riesgo extremo	Número de municipios	% de mpios. CTEP en riesgo	%
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle del Cauca	Cauca	0	3	6	9	54,2 % 13 de 24 mun	13,4 %
		Nariño	1	2	0	3		
		Valle del Cauca	0	1	0	1		
2	C 3 Bajo Cauca	Antioquia	0	4	9	13	100 % 13 de 13 mun	13,4 %
3	C 6 Chocó	Antioquia	0	1	1	2	78,6 % 11 de 14 mun	11,3 %
		Choco	1	5	3	9		
4	C 10 Pacífico Nariño	Nariño	0	5	4	9	81,8 % 9 de 11 mun	9,3 %
5	C 7 Sur de Meta-Guaviare	Guaviare	0	1	1	2	75 % 9 de 12 mun	9,3 %
		Meta	2	4	1	7		
6	C 5 Caquetá	Caquetá	3	3	1	7	41,2 % 7 de 17 mun	7,2 %
7	C 4 Catatumbo	Norte de Santander	0	0	5	5	62,5 % 5 de 8 mun.	5,2 %
8	C 9 Pacífico-Valle del Cauca-Cauca	Cauca	0	3	0	3	75 % 3 de 4 mun.	4,1 %
		Valle del Cauca	0	0	1	1		
9	C 8 Montes de María	Sucre	0	1	3	4	33,3 % 5 de 15 mun	4,1 %
10	C 11 Putumayo	Putumayo	0	2	2	4	50 % 4 de 8 mun	4,1 %

11	C 13 Sur de Bolívar	Bolívar	2	2	0	4	57,1 % 4 de 7 mun	4,1 %
12	C 16 Urabá	Antioquia	0	3	1	4	50 % 4 de 8 mun	4,1 %
13	C 14 Sur de Córdoba	Córdoba	0	0	3	3	60 % 3 de 5 mun	3,1 %
14	C 12 Magdalena-La Guajira-Cesar	Cesar	0	1	0	1	23,1 % 3 de 13 mun	3,1 %
		Magdalena	0	2	0	2		
15	C 2 Arauca	Arauca	0	0	2	2	50 % 2 de 4 mun	2,1 %
16	C 15 Sur del Tolima	Tolima	1	1	0	2	50 % 2 de 4 mun	2,1 %
	Total general		10	44	43	97	58,1 % 97 de 167 mun	

Fuente: MOE.

La Tabla 5 muestra el total de los 43 municipios en riesgo extremo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia. Se observa que además de las circunscripciones C 1 de Nariño, Cauca y Valle del Cauca y C 3 del Bajo Cauca, el riesgo es extremo en muchos de los municipios de la C 4 de Catatumbo, C 6 de Chocó, C 8 de Montes de María, C 10 de Pacífico Nariño y C 14 del sur de Córdoba. También la mitad de los municipios de la C 2 de Arauca tienen un nivel de riesgo extremo.

Tabla 5. Municipios en riesgo extremo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2022.

	CTEP	Dpto.	Mpios.		CTEP	Dpto.	Mpios.
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle del Cauca	Cauca	Argelia	23	C 5 Caquetá	Caquetá	Cartagena del Chairá
2		Cauca	Buenos Aires	24	C 6 Chocó	Antioquia	Murindó
3		Cauca	El Tambo	25		Chocó	Bojayá
4		Cauca	Jambaló	26		Chocó	El Litoral del San Juan
5		Cauca	Morales	27		Chocó	Medio San Juan
6		Cauca	Santander de Quilichao	28		Guaviare	San José del Guaviare
7	C 2 Arauca	Arauca	Arauquita	29		Meta	La Macarena
8		Arauca	Saravena	30	C 8 Montes de María	Sucre	Chalán
9	C 3 Bajo Cauca	Antioquia	Amalfi	31		Sucre	Morroa
10		Antioquia	Anorí	32		Sucre	Ovejas
11		Antioquia	Cáceres	33	C 9 Pacífico-Valle del Cauca-Cauca	Valle del Cauca	Buenaventura
12	C 3 Bajo Cauca	Antioquia	Caucasia	34	C 10 Pacífico Nariño	Nariño	Barbacoas
13		Antioquia	El Bagre	35		Nariño	Magüí Payán
14		Antioquia	Ituango	36		Nariño	Roberto Payán
15		Antioquia	Segovia	37		Nariño	Tumaco
16		Antioquia	Tarazá	38	C 11 Putumayo	Putumayo	Leguízamo
17		Antioquia	Valdivia	39		Putumayo	Orito

18	C 4 Catatumbo	Norte de Santander	El Carmen	40	C 14 Sur de Córdoba	Córdoba	Montelíbano
19		Norte de Santander	El Tarra	41		Córdoba	Puerto Libertador
20		Norte de Santander	Hacarí	42		Córdoba	San José de Uré
21		Norte de Santander	San Calixto				
22		Norte de Santander	Teorama				
				43	C 16 Urabá	Antioquia	Dabeiba

Fuente: MOE.

Por lo tanto, si comparamos el mapa de riesgo de coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia nacional con el mismo mapa para los municipios CTEP, se tiene que la proporción de municipios en riesgo dentro de las CTEP es mucho mayor. Para las elecciones CTEP, el 58 % de los municipios (97 de 167) están en riesgo, mientras que en el resto del país el 7 % (65 de 954) de los municipios tienen algún nivel de riesgo. Además, 1 de cada 4 municipios dentro de las CTEP tiene un nivel de riesgo extremo, mientras que en el resto del país solo 16 municipios tienen un nivel de riesgo extremo (1,6 %).

En los siguientes capítulos se argumentará que el principal riesgo dentro de estas circunscripciones especiales de paz está dado por el nivel de violencia; el 86,5 % de los municipios CTEP tiene un nivel de riesgo por factores de violencia. Sin embargo, el riesgo por fraude electoral tampoco es insignificante y el 56,3 % de los municipios tienen algún nivel de riesgo por indicativos de fraude electoral. Entonces, las autoridades deben darles una atención especial a estos municipios y buscar garantizar la seguridad y transparencia en estas elecciones.

5. Conclusiones

En total son 131 municipios en el país que tienen algún nivel de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia para las elecciones de 2022. La MOE llama la atención sobre estos 131 municipios para que las autoridades tomen las precauciones necesarias en la medida en que son municipios donde es alta la posibilidad de fraude electoral y además donde la violencia puede afectar el normal desarrollo de estas elecciones.

El Mapa de Riesgos Electorales es un instrumento que puede ayudar a las autoridades a identificar los municipios de mayor atención y los tipos de factores que pueden estar amenazando la democracia.

Las autoridades deben pensar en estrategias de corto plazo para enfrentar los desafíos democráticos en estos municipios y brindar garantías en las próximas elecciones nacionales de 2022.

Estos municipios en riesgo se concentran particularmente en las subregiones del Catatumbo, Arauca, sur de Bolívar y nordeste antioqueño, el Valle de San Juan y Atrato en Chocó, el suroriente del país en el margen sur del río Meta, el territorio entre las cuencas del río Guaviare y del río Caguán y el bajo Putumayo, y la costa Pacífica caucana. En estas regiones coinciden la ilegalidad y la violencia, y por lo tanto se necesita de políticas públicas de construcción integral del Estado y prevención de la violencia. Estas regiones requieren de una atención por medio de inversión pública integral que se enfoque en el desarrollo económico y las oportunidades de inclusión y participación democrática.

El total de municipios en riesgo por coincidencia de indicativos de fraude electoral y de violencia es el menor encontrado por la MOE desde 2007. Esto refleja un fortalecimiento progresivo de las garantías del sistema electoral en la medida en que los municipios donde coinciden riesgos de fraude electoral y de violencia han disminuido. Sin embargo, los 131 municipios en riesgo coinciden con los municipios más rezagados en términos de una presencia estatal integral y donde se necesita un gran esfuerzo a largo plazo por medio de inversión pública para que las elecciones en un futuro transcurran con normalidad. Además, como se abordará posteriormente en los capítulos de riesgo por factores de violencia, la violencia al contrario de otro tipo de riesgos no ha disminuido sino que se ha incrementado.

Al enfatizar en los municipios de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CTEP), se encuentra que más de la mitad (58 %) tiene riesgo. Estos municipios han sido históricamente olvidados por el Estado y tienen los peores índices en cuanto a desarrollo económico, pobreza, inclusión democrática y violencia. En estos 167 municipios de las CTEP y donde también se concentran los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la violencia se ha recrudecido. Allí se concentra la presencia de grupos armados ilegales del país, las acciones violentas de estos grupos, los desplazamientos masivos y forzados, y la violencia política, social y comunal. El capítulo de riesgo consolidado por factores de violencia analizará la situación de estos municipios frente a este tema.

Preocupa, por lo tanto, que en más de la mitad de estos municipios CTEP no solo está el riesgo de violencia sino coincide con riesgo por fraude electoral. En consecuencia, se necesita que las autoridades concentren sus esfuerzos en estos municipios de las CTEP para que se garantice la protección a las distintas candidaturas y a la población en general al momento de votar, y se evite cualquier tipo de fraude electoral.

Este contexto de riesgos estructurales debe ser la hoja de ruta para las reformas

integrales a largo plazo. Para que se garantice un proceso democrático transparente y libre de violencia, se necesita una fortaleza en el entorno institucional. Igualmente, se debe garantizar mecanismos institucionalizados y no personalistas del reparto de poder. Por lo tanto, se necesita de un equilibrio institucional que asegure el compromiso creíble de futuro reparto de poder, transiciones políticas pacíficas y la redistribución económica. Las reformas políticas, electorales y a la justicia deben pensarse en fortalecer la independencia y el equilibrio de poderes, y evitar que las instituciones sean capturadas por grupos políticos y que se afecte la independencia de entidades del poder público y de la justicia frente al Ejecutivo.

Bibliografía

Análisis Urbano. (2021, 9 de septiembre). *La Serranía del Abibe y el Nudo del Paramillo: la república independiente de las AGC*. https://analisisurbano.org/la-serrania-del-abibe-y-el-nudo-del-paramillo-la-republica-independiente-de-las-agc/159690/

Caracol Radio. (2018, 17 de febrero). P*or nexos con el Clan del Golfo capturan a concejal de Tarazá, Antioquia*. https://caracol.com.co/emisora/2018/02/18/medellin/1518911796_949046.html

Caracol TV. (2019, 10 de febrero). *Militares, policías y políticos, entre aliados del Clan del Golfo, según disidente*. https://www.caracoltv.com/los-informantes/militares-policias-y-politicos-entre-aliados-del-clan-del-golfo-segun-disidente

Chernick, M. (1996). Introducción. Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). *Colombia Internacional*, (36), 4-8. https://doi.org/10.7440/colombiaint36.1996.02

Congreso de Colombia. (2005). *Ley 996 de 2005. Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.° 46102. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0996_2005.html

Congreso de Colombia. (2018). *Ley 1909 de 2018. Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*. Diario Oficial n.° 50 649. https://www.redjurista.com/Documents/ley_1909_de_2018_.aspx#/

De Zubiría, S. (2015). Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano. En Estrada, J. et al., *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos*. (pp. 321-372). Gentes del Común.

Defensoría del Pueblo. (2020, 30 de abril). *Sistema de Alertas Tempranas*. ATN 018-2020.

El Colombiano. (2020, 24 de abril). *Control social, el arma de ilegales en los territorios.* https://www.elcolombiano.com/colombia/control-social-el-arma-de-ilegales-en-los-territorios-BM12876610

El Espectador. (2021, 20 de noviembre). *"Cédula comunitaria": la nueva estrategia de control de las disidencias de las Farc en Cáceres, Antioquia.* https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/cedula-comunitaria-la-nueva-estrategia-de-control-de-las-disidencias-de-las-farc-en-caceres-antioquia/

Fergusson, L., Robinson, J. A., Torvik, R. y Vargas, J. F. (2016). The need for enemies. *Economic Journal*, 126(593), 1018-1054. https://doi.org/10.1111/ecoj.12174

Fergusson, L. y Vargas, J. F. (2021). Colombia: democratic but violent? *LACEA Working Paper Series No. 0058*. http://vox.lacea.org/files/Working_Papers/lacea_wps_0058_fergusson_vargas.pdf

Gutiérrez, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de guerra en Colombia?* Debate.

Jiménez, C. y Toloza, J. (2019). ¿Es posible la construcción de paz sin ampliación democrática? En Estrada, J. (coord.), *El acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora* (pp. 61-90). CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191108024211/El_acuerdo_de_paz_en_Colombia.pdf

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2021). *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016-octubre 2021.* Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. https://doi.org/10.7274/05741r69f09

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

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021a). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020.* https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf

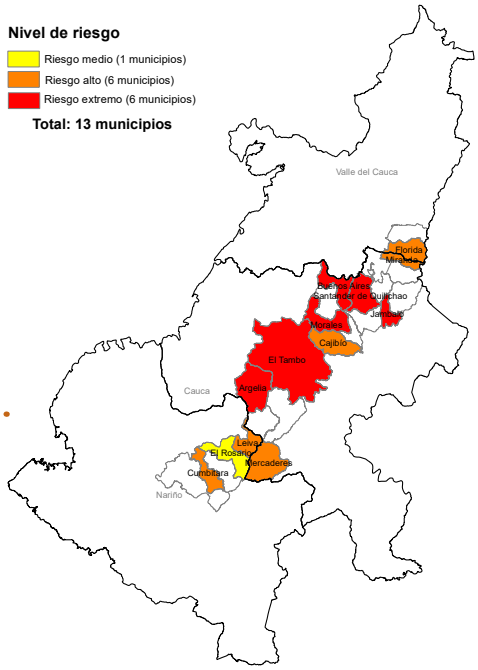
Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021b). *Colombia. Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2020.* https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Julio/EVOA_2020_Web.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto 885 de 2017. Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.* Diario Oficial n.° 50 245. http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=69313

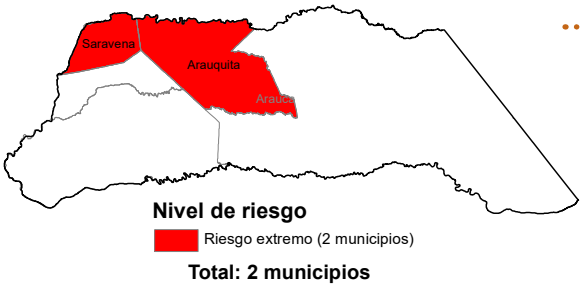
Verdad Abierta. (2018, 28 de febrero). *Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?* https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/

Mapa # 4.
Riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia para las elecciones 2022 - CTEP

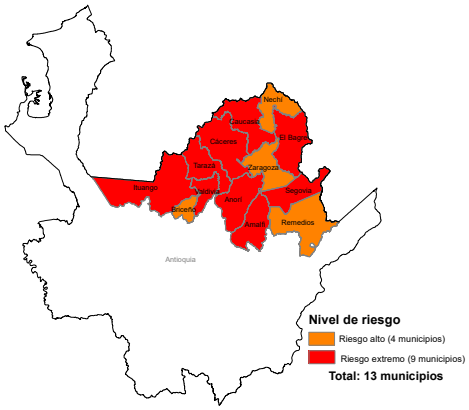
C1. Nariño - Cauca – Valle



C2. Arauca

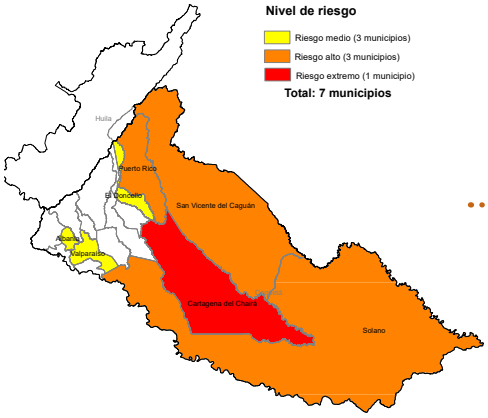


C3. Bajo Cauca

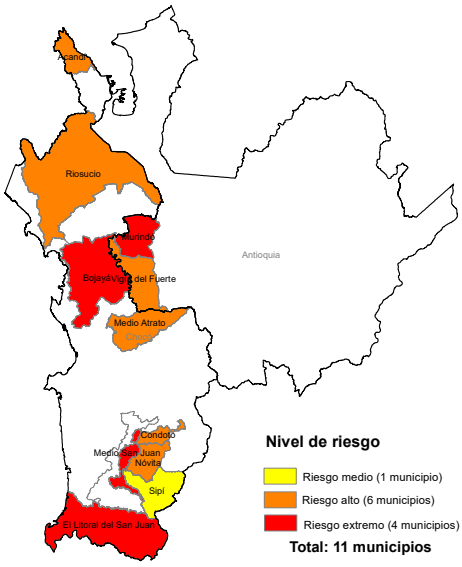


C4. Catatumbo

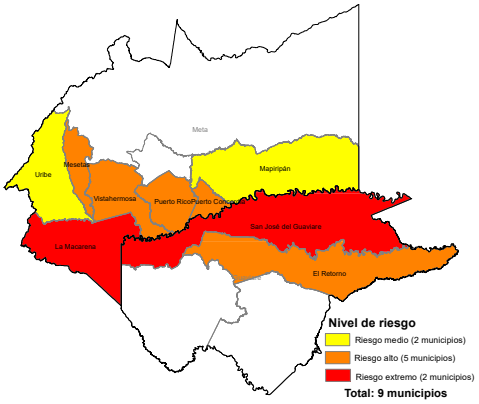
C5. Caquetá



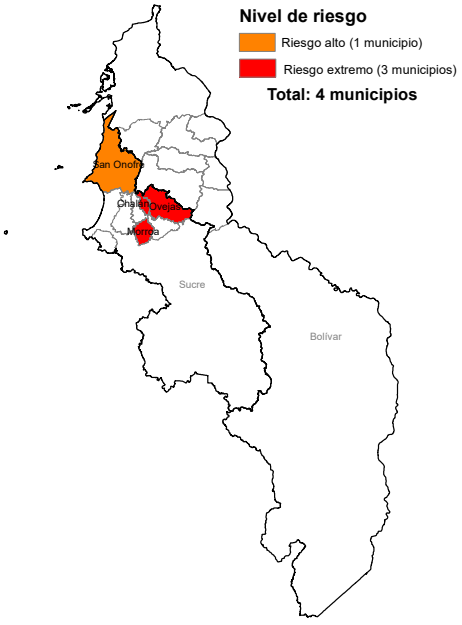
C6. Chocó



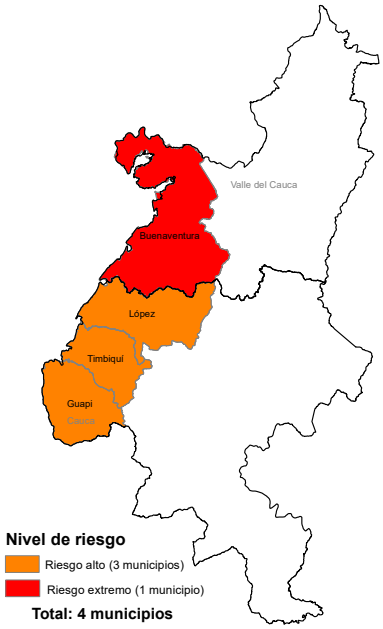
C7. Sur del Meta - Guaviare



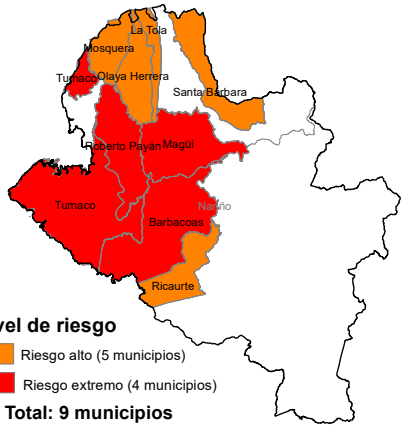
C8. Montes de María



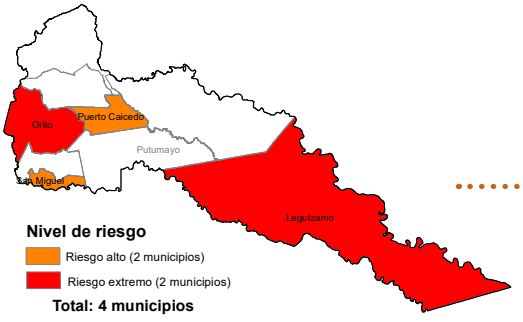
C9. Pacifico Valle - Cauca

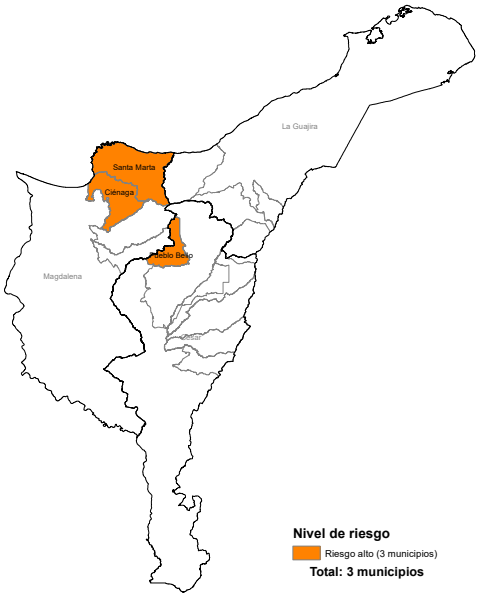


C10. Pacifico Nariñense

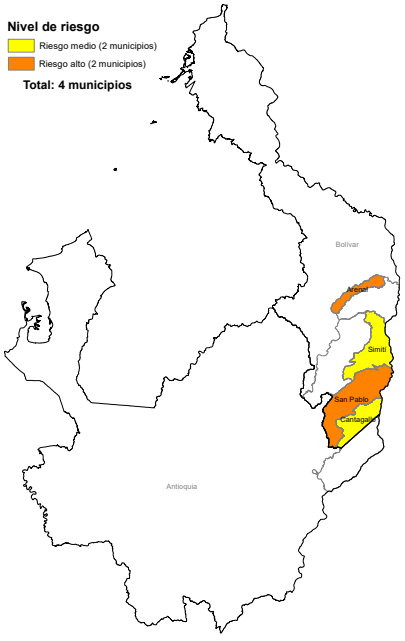


C11. Putumayo



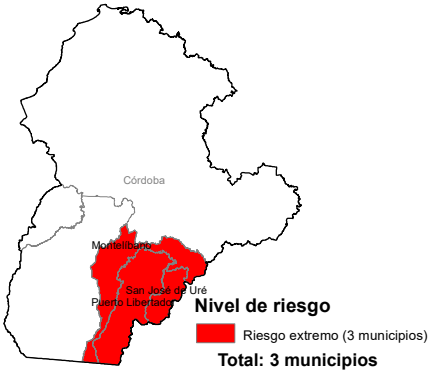


C12. Guajira - Cesar - Magdalena

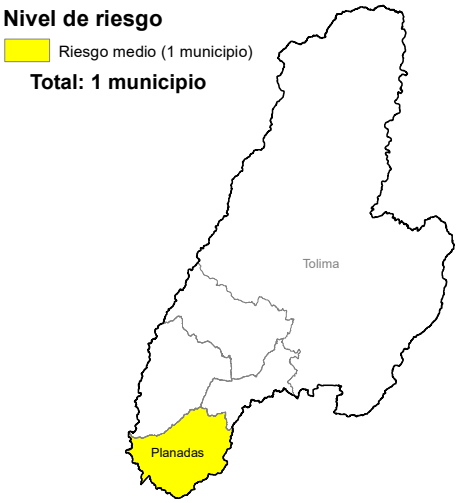


C13. Sur de Bolivar

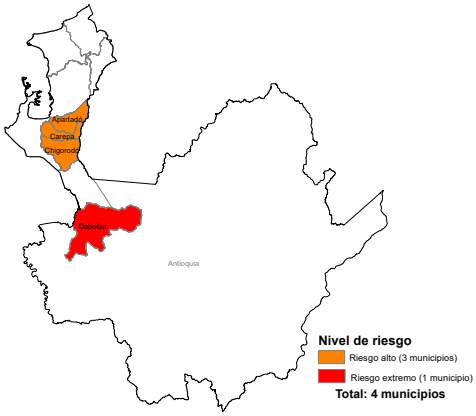
C14. Sur de Córdoba



C15. Sur de Tolima



C16. Urabá



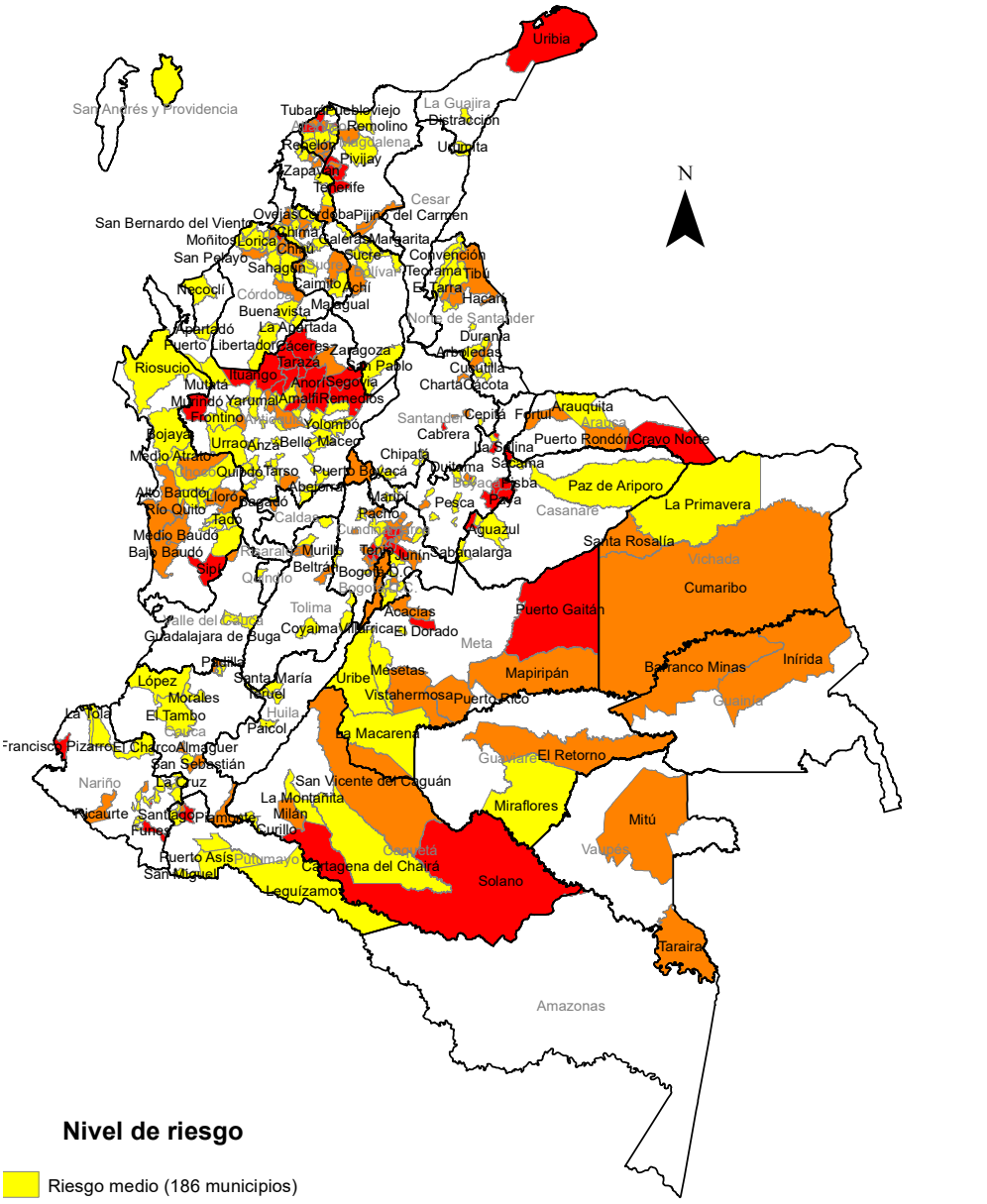
I

Riesgo por factores indicativos de fraude electoral

Misión de Observación Electoral

Mapa # 5.

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones a Cámara de Representantes 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (186 municipios)
- Riesgo alto (98 municipios)
- Riesgo extremo (51 municipios)

Total: 335 municipios

◆ Riesgo extremo por factores indicativos de fraude electoral - Cámara

Antioquia (11)
- Amalfi
- Angostura
- Anorí
- Briceño
- Cáceres
- Ituango
- Murindó
- Remedios
- Segovia
- Tarazá
- Valdivia

Arauca (1)
- Cravo Norte

Atlántico (5)
- Piojó
- Sabanagrande
- Suan
- Tubará
- Usiacurí

Boyacá (7)
- Busbanzá
- Guacamayas
- La Uvita
- La Victoria
- Labranzagrande
- Paya
- Pisba

Caquetá (1)
- Solano

Casanare (2)
- Chámeza
- La Salina

Chocó (1)
- Sipí

Córdoba (1)
- Tuchín

Cundinamarca (10)
- Cajicá
- Chía
- Cogua
- El Rosal
- Funza
- Guasca
- Madrid
- Nemocón
- Sopó
- Zipaquirá

La Guajira (1)
- Uribia

Magdalena (4)
- Cerro San Antonio
- Pedraza
- Tenerife
- Zapayán

Meta (2)
- Castilla la Nueva
- Puerto Gaitán

Nariño (3)
- Francisco Pizarro
- Funes
- Nariño

Putumayo (1)
- San Francisco

Santander (1)
- Cabrera

Total (51)

◆ Riesgo alto por factores indicativos de fraude electoral - Cámara

Antioquia (8)
- Abejorral
- Abriaquí
- Campamento
- Guadalupe
- San José de La Montaña
- Santa Rosa de Osos
- Toledo
- Zaragoza

Arauca (2)
- Fortul
- Puerto Rondón

Atlántico (6)
- Baranoa
- Campo de La Cruz
- Candelaria
- Juan de Acosta
- Manatí
- Santa Lucía

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Bolívar (4)
- Achí
- Arroyohondo
- Córdoba
- Soplaviento

Boyacá (3)
- Floresta
- Puerto Boyacá
- Samacá

Caldas (2)
- Marmato
- Supía

Caquetá (2)
- Milán
- San Vicente del Caguán

Cauca (5)
- Piamonte
- Puerto Tejada
- San Sebastián
- Sucre
- Villa Rica

Chocó (6)
- Alto Baudó
- Bagadó
- Bajo Baudó
- Lloró
- Medio Atrato
- Medio Baudó

Córdoba (5)
- Chinú
- Momil
- Pueblo Nuevo
- San Andrés Sotavento
- San Pelayo

Cundinamarca (19)
- Bojacá
- Cáqueza
- Facatativá
- Gachancipá
- Gama
- Junín
- Mosquera
- Paime
- Quebradanegra
- Sesquilé
- Soacha
- Suesca
- Sutatausa
- Tabio
- Tausa
- Tenjo
- Tocancipá
- Topaipí
- Ubaté

Guainía (2)
- Barranco Minas
- Inírida

Guaviare (1)
- El Retorno

Magdalena (4)
- Concordia
- Pijiño del Carmen
- Remolino
- San Zenón

Meta (4)
- Acacías
- Mapiripán
- Puerto Rico
- Vistahermosa

Nariño (2)
- El Peñol
- Ricaurte

Norte de Santander (5)
- Bochalema
- Cucutilla
- Hacarí
- San Calixto
- Tibú

Putumayo (1)
- Sibundoy

Santander (3)
- Cepitá
- Charta
- Jordán

Sucre (6)
- Coveñas
- La Unión
- Los Palmitos
- San Juan de Betulia
- Sucre
- Tolú Viejo

Tolima (2)
- Murillo
- Piedras

Valle del Cauca (1)
- El Cairo

Vaupés (2)
- Mitú
- Taraira

Vichada (2)
- Cumaribo
- Santa Rosalía

Total (98)

◆ Riesgo medio por factores indicativos de fraude electoral - Cámara

Antioquia (35)
- Alejandría
- Amagá
- Anzá
- Apartadó
- Argelia
- Bello
- Betania
- Buriticá
- Caldas
- Caramanta
- Carolina
- Concordia
- Entrerríos
- Envigado
- Frontino
- Granada
- Hispania
- Maceo
- Mutatá
- Nariño
- Necoclí
- Olaya
- Peque
- Salgar
- San Andrés de Cuerquía
- San Francisco
- San Rafael
- San Roque
- Santa Bárbara
- Tarso
- Uramita
- Urrao
- Vegachí
- Yarumal
- Yolombó

Arauca (1)
- Arauquita

Archipiélago de San Andrés (1)
- Providencia

Atlántico (9)
- Barranquilla
- Luruaco
- Palmar de Varela
- Polonuevo
- Ponedera
- Puerto Colombia
- Repelón
- Sabanalarga
- Santo Tomás

Bolívar (12)
- El Guamo
- El Peñón
- Hatillo de Loba
- Margarita
- Pinillos
- San Cristóbal
- San Estanislao
- San Fernando
- San Pablo
- Talaigua Nuevo
- Villanueva
- Zambrano

Boyacá (12)
- Berbeo
- Briceño
- Chíquiza
- Corrales
- Duitama
- Maripí
- Nobsa
- Pesca
- San Mateo
- Tibaná
- Tópaga
- Tununguá

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

Casanare (5)
- Aguazul
- Paz de Ariporo
- Recetor
- Sabanalarga
- Sácama

Cauca (6)
- Almaguer
- El Tambo
- Guachené
- López
- Morales
- Padilla

Cesar (2)
- González
- Manaure

Chocó (8)
- Atrato
- Bojayá
- Quibdó
- Río Iro
- Río Quito
- Riosucio
- San José del Palmar
- Tadó

Córdoba (11)
- Buenavista
- Chimá
- Ciénaga de Oro
- Cotorra
- La Apartada
- Lorica
- Moñitos
- Puerto Libertador
- Purísima
- Sahagún
- San Bernardo del Viento

Cundinamarca (12)
- Beltrán
- Granada
- Gutiérrez
- La Calera
- La Palma
- Machetá
- Pacho
- Quetame
- Subachoque
- Tibirita
- Ubaque
- Une

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (3)
- Paicol
- Santa María
- Teruel

La Guajira (2)
- Distracción
- Urumita

Magdalena (2)
- Pivijay
- Pueblo viejo

Meta (4)
- El Dorado
- La Macarena
- Mesetas
- Uribe

Nariño (16)
- Ancuyá
- Chachagüí
- Contadero
- El Charco
- El Tablón de Gómez
- Imués
- La Cruz
- La Florida
- La Tola
- Linares
- Ospina
- Providencia
- San Bernardo
- San Lorenzo
- San Pablo
- San Pedro de Cartago

Norte de Santander (11)
- Arboledas
- Cácota
- Convención
- Durania
- El Tarra
- La Playa
- Lourdes
- Mutiscua
- Pamplonita
- Puerto Santander
- Teorama

Putumayo (6)
- Colón
- Leguízamo
- Puerto Asís
- Puerto Caicedo
- San Miguel
- Santiago

Quindío (1)
- Montenegro

Santander (5)
- Aguada
- Chipatá
- La Belleza
- San Benito
- San José de Miranda

Sucre (11)
- Caimito
- Colosó
- El Roble
- Galeras
- Majagual
- Morroa
- Ovejas
- Palmito
- Sampués
- San Pedro
- Sincelejo

Tolima (5)
- Coyaima
- Icononzo
- Mariquita
- Villahermosa
- Villarrica

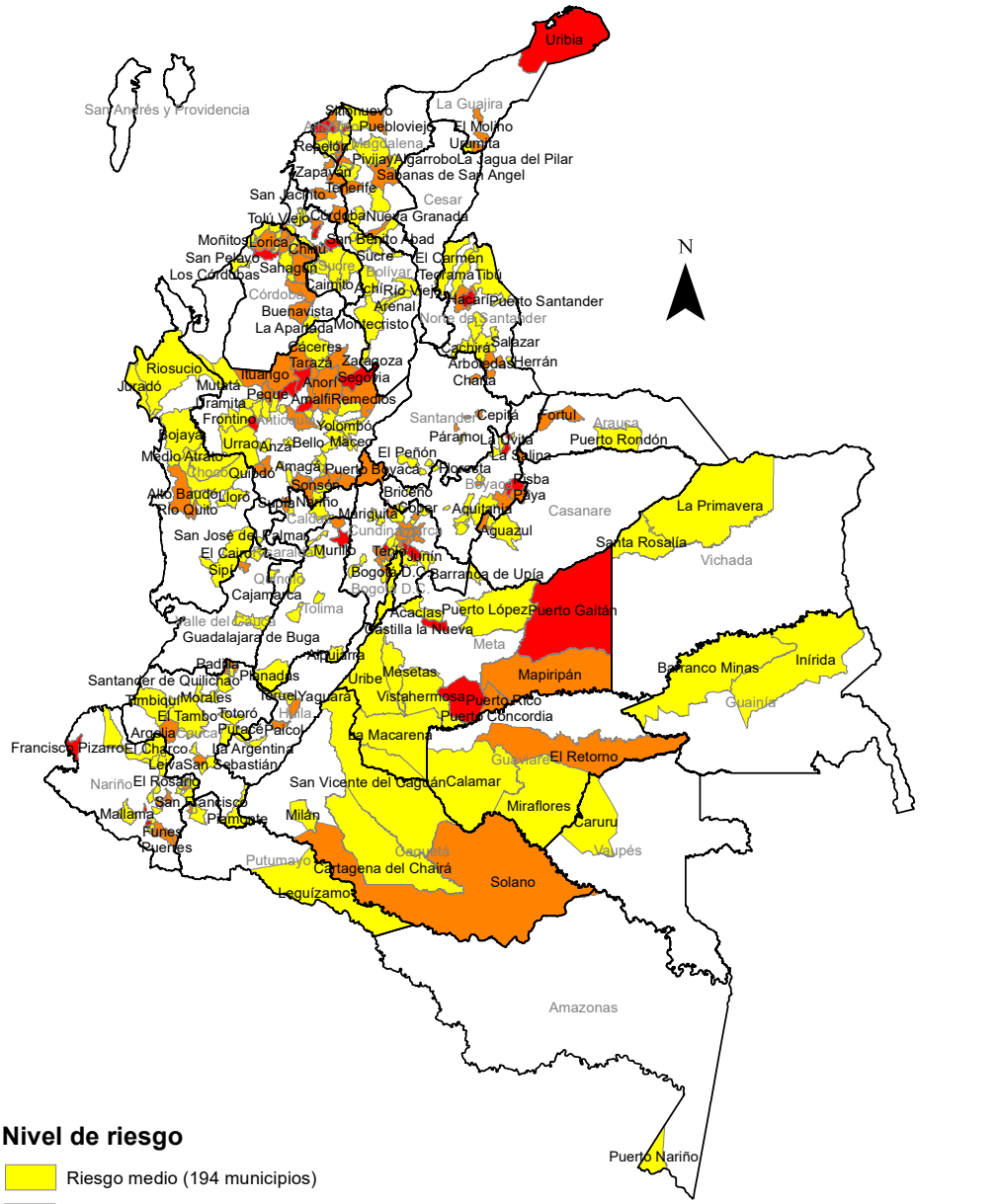
Valle del Cauca (1)
- Guadalajara de Buga

Vichada (1)
- La Primavera

Total (186)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 6.
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones a Senado de la República 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (194 municipios)
- Riesgo alto (99 municipios)
- Riesgo extremo (30 municipios)

Total: 323 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

◆ **Riesgo medio por factores indicativos de fraude electoral - Senado**

Amazonas (1)
- Puerto Nariño

Antioquia (24)
- Amagá
- Anzá
- Argelia
- Bello
- Buriticá
- Cáceres
- Cañasgordas
- Caracolí
- Carolina
- Cocorná
- Frontino
- Granada
- Maceo
- Mutatá
- Nariño
- Sabanalarga
- San José de La Montaña
- San Rafael
- San Roque
- Santa Bárbara
- Uramita
- Urrao
- Vegachí
- Yolombó

Arauca (1)
- Puerto Rondón

Atlántico (9)
- Manatí
- Palmar de Varela
- Polonuevo
- Ponedera
- Puerto Colombia
- Repelón
- Sabanagrande
- Sabanalarga
- Santa Lucía

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Bolívar (10)
- Achí
- Arenal
- Cicuco
- Hatillo de Loba
- Mompós
- Montecristo
- Río Viejo
- San Cristóbal
- San Fernando
- Talaigua Nuevo

Boyacá (14)
- Aquitania
- Berbeo
- Boavita
- Boyacá
- Briceño
- Busbanzá
- Coper
- Floresta
- Miraflores
- Panqueba
- Pesca
- San José de Pare
- Susacón
- Zetaquira

Caldas (4)
- La Merced
- Marmato
- Marquetalia
- Pensilvania

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

Casanare (2)
- Aguazul
- Recetor

Cauca (10)
- El Tambo
- Guachené
- Morales
- Piamonte
- Puracé
- San Sebastián
- Santander de Quilichao
- Sucre
- Timbiquí
- Totoró

Chocó (9)
- Bojayá
- Juradó
- Lloró
- Medio Atrato
- Quibdó
- Río Quito
- Riosucio
- San José del Palmar
- Sipí

Córdoba (9)
- Ciénaga de Oro
- Cotorra
- La Apartada
- Los Córdobas
- Moñitos
- Purísima
- San Andrés Sotavento
- San Antero
- San Bernardo del Viento

Cundinamarca (16)
- Chía
- El Peñón
- Gama
- Guachetá
- Jerusalén
- Junín
- La Calera
- La Palma
- Mosquera
- Quipile
- San Cayetano
- Sibaté
- Subachoque
- Sutatausa
- Tabio
- Tenjo

Guainía (2)
- Barranco Minas
- Inírida

Guaviare (2)
- Calamar
- Miraflores

Huila (2)
- La Argentina
- Teruel

La Guajira (1)
- La Jagua del Pilar

Magdalena (10)
- Algarrobo
- Concordia
- Nueva Granada
- Pedraza
- Pivijay
- Salamina
- San Sebastián de Buenavista
- Santa Bárbara de Pinto
- Sitionuevo
- Zapayán

Meta (7)
- Acacías
- Barranca de Upía
- La Macarena
- Mesetas
- Puerto López
- Uribe
- Vistahermosa

Nariño (15)
- Arboleda
- Colón
- Consacá
- Contadero
- El Charco
- El Peñol
- El Rosario
- El Tablón de Gómez
- Iles
- Imués
- La Cruz
- Leiva
- Linares
- Mallama
- San Pedro de Cartago

Norte de Santander (11)
- Arboledas
- Bucarasica
- Cachirá
- El Carmen
- Herrán
- Puerto Santander
- Salazar
- Santiago
- Teorama
- Tibú
- Villa Caro

Putumayo (3)
- Leguízamo
- San Francisco
- Sibundoy

Quindío (1)
- Montenegro

Risaralda (1)
- La Celia

Santander (5)
- Chipatá
- El Peñón
- Guavatá
- Güepsa
- Páramo

Sucre (8)
- Caimito
- Colosó
- La Unión
- Palmito
- Sampués
- San Benito Abad
- Sucre
- Tolú Viejo

Tolima (7)
- Alpujarra
- Cajamarca
- Casabianca
- Murillo
- Planadas
- San Antonio
- Valle de San Juan

Valle del Cauca (3)
- Ansermanuevo
- El Cairo
- Guadalajara de Buga

Vaupés (1)
- Carurú

Vichada (2)
- La Primavera
- Santa Rosalía

Total (194)

◆ **Riesgo alto por factores indicativos de fraude electoral - Senado**

Antioquia (16)
- Abejorral
- Amalfi
- Anorí
- Campamento
- Caramanta
- Concordia
- Guadalupe
- Ituango
- Peque
- Remedios
- Salgar
- San Francisco
- Santa Rosa de Osos
- Sonsón
- Tarazá
- Zaragoza

Arauca (1)
- Fortul

Atlántico (5)
- Baranoa
- Campo de La Cruz
- Candelaria
- Luruaco
- Tubará

Bolívar (4)
- Arroyohondo
- Córdoba
- El Guamo
- San Jacinto

Boyacá (4)
- Labranzagrande
- Nobsa
- Paya
- Puerto Boyacá

Caldas (1)
- Supía

Caquetá (1)
- Solano

Casanare (2)
- Chámeza
- La Salina

Cauca (5)
- Almaguer
- Argelia
- Padilla
- Puerto Tejada
- Villa Rica

Cesar (1)
- González

Chocó (1)
- Alto Baudó

Córdoba (8)
- Buenavista
- Chimá
- Chinú
- Lorica
- Momil
- Pueblo Nuevo
- Sahagún
- Tuchín

Cundinamarca (16)
- Bojacá
- Cajicá
- Cogua
- Facatativá
- Funza
- Gachancipá
- Madrid
- Nemocón
- Paime
- Sesquilé
- Soacha
- Suesca
- Tausa
- Tocancipá
- Ubaté
- Zipaquirá

Guaviare (1)
- El Retorno

Huila (2)
- Paicol
- Yaguará

La Guajira (3)
- Distracción
- El Molino
- Urumita

Magdalena (5)
- Cerro San Antonio
- Pueblo viejo
- Sabanas de San Angel
- San Zenón
- Tenerife

Meta (2)
- Mapiripán
- Puerto Concordia

Nariño (6)
- Chachagüí
- Funes
- La Florida
- Nariño
- Puerres
- San Bernardo

Norte de Santander (5)
- Cucutilla
- La Playa
- Mutiscua
- Pamplonita
- San Calixto

Putumayo (1)
- Colón

Santander (4)
- Cabrera
- Cepitá
- Charta
- Jordán

Sucre (3)
- Coveñas
- El Roble
- Los Palmitos

Tolima (1)
- Mariquita

Valle del Cauca (1)
- Versalles

Total (99)

◆ **Riesgo extremo por factores indicativos de fraude electoral - Senado**

Antioquia (6)
- Abriaquí
- Angostura
- Briceño
- Segovia
- Toledo
- Valdivia

Atlántico (5)
- Juan de Acosta
- Piojó
- Santo Tomás
- Suan
- Usiacurí

Boyacá (4)
- Guacamayas
- La Uvita
- La Victoria
- Pisba

Córdoba (1)
- San Pelayo

Cundinamarca (3)
- El Rosal
- Guasca
- Sopó

La Guajira (1)
- Uribia

Meta (3)
- Castilla la Nueva
- Puerto Gaitán
- Puerto Rico

Nariño (3)
- Francisco Pizarro
- Ospina
- Providencia

Norte de Santander (1)
- Hacarí

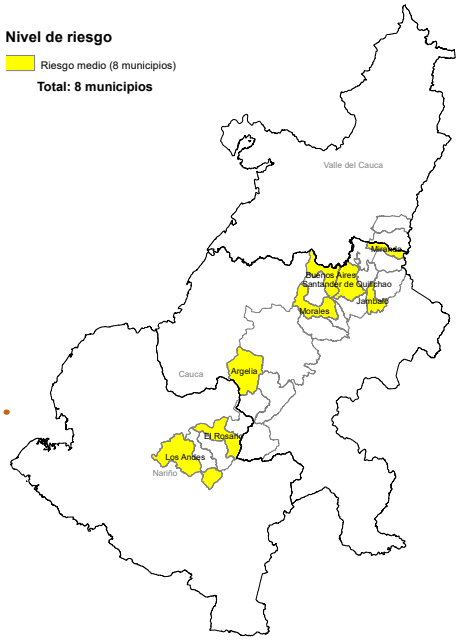
Sucre (2)
- Galeras
- San Juan de Betulia

Tolima (1)
- Armero

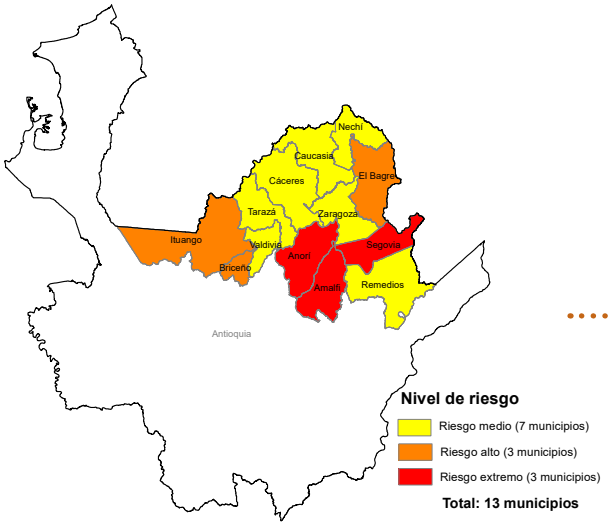
Total (30)

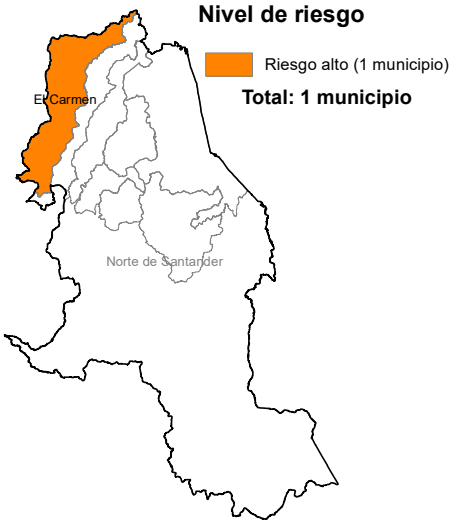
Mapa # 7.
Mapas consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones a la Cámara 2022 - CTEP.

C1. Nariño - Cauca – Valle

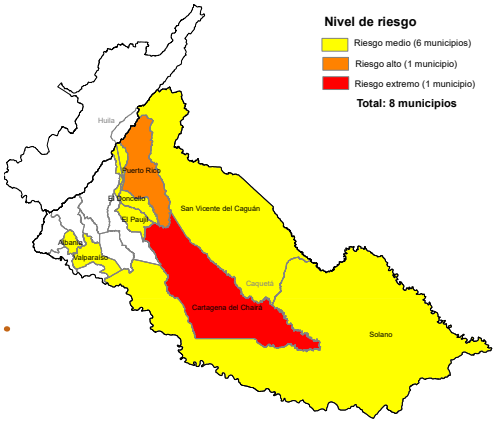


C3. Bajo Cauca

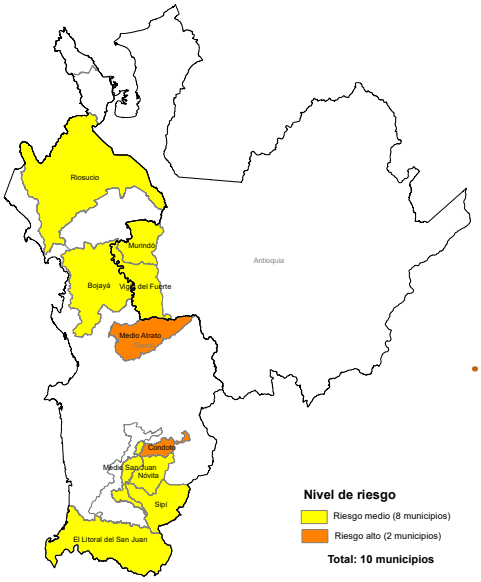




C4. Catatumbo

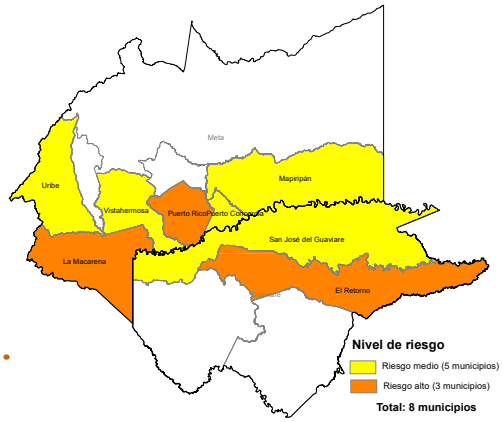


C5. Caquetá

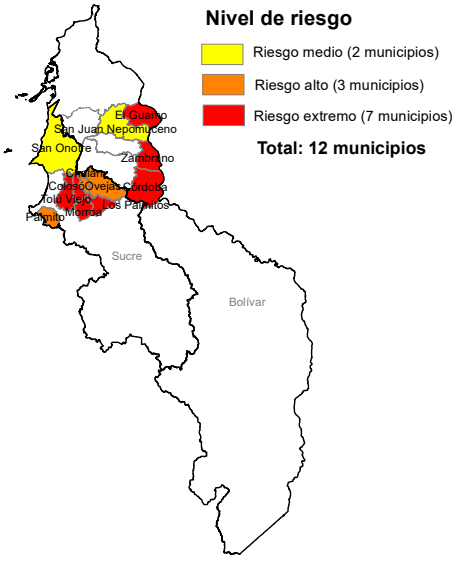


C6. Chocó

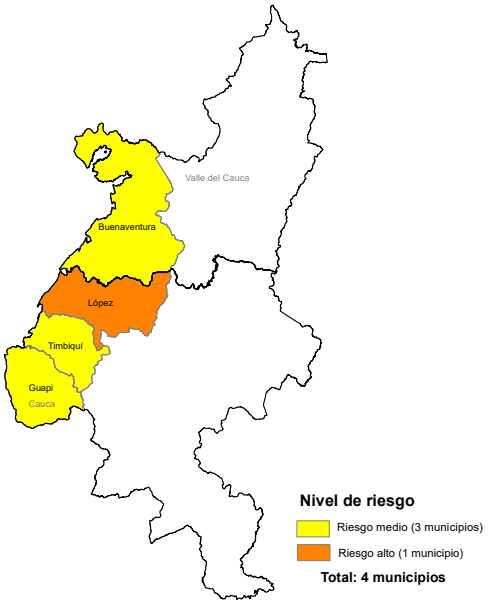
C7. Sur de Meta - Guaviare



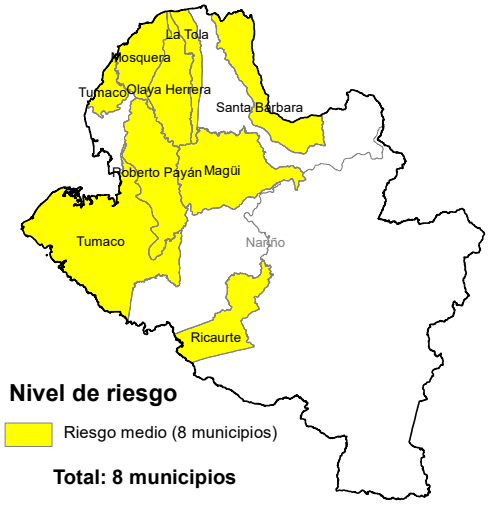
C8. Montes de María



C9. Pacífico Cauca - Valle

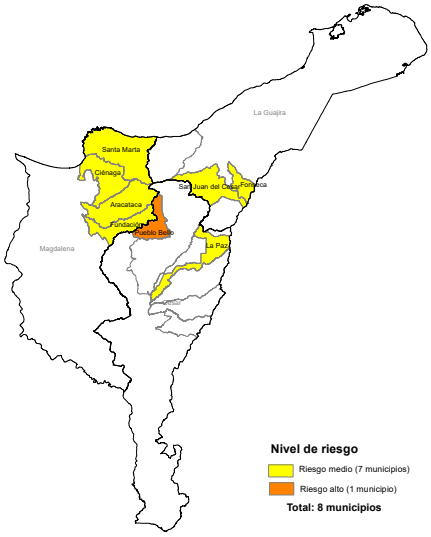


C10. Pacífico Nariñense

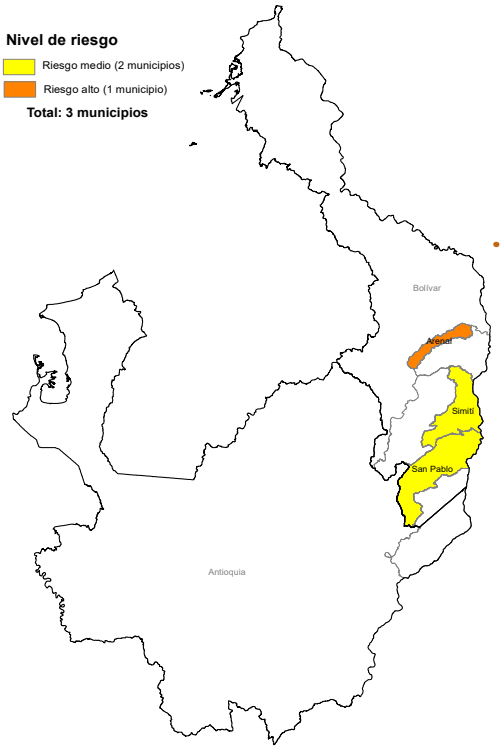


C11. Putumayo

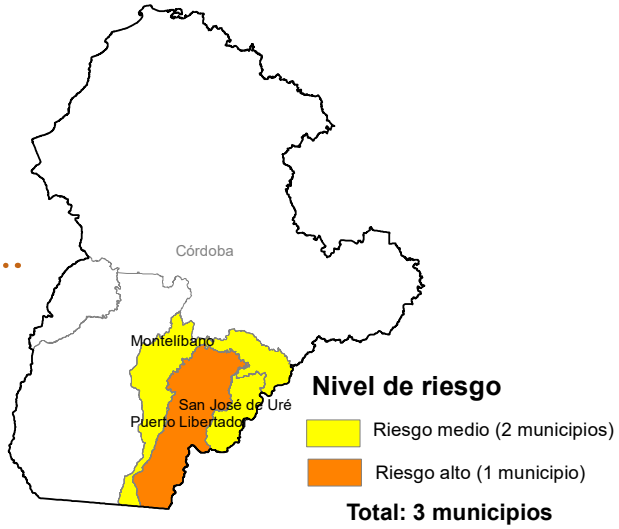
C12. Cesar - Magdalena - Guajira



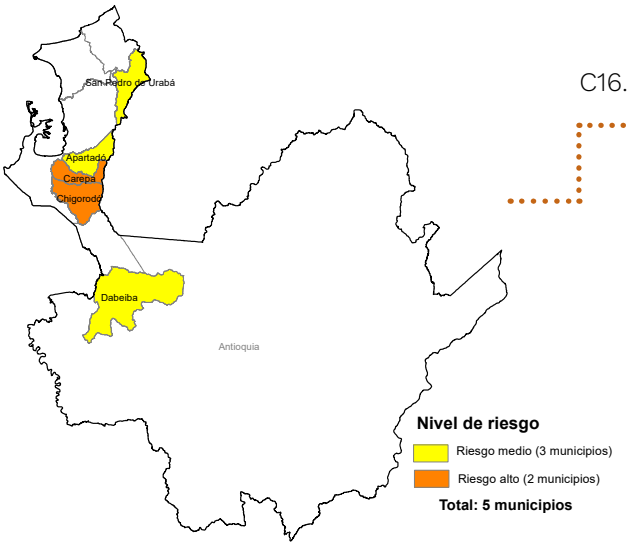
C13. Sur de Bolívar



C14. Sur de Córdoba



C16. Urabá


San Pedro de Urabá
Apartadó
Carepa
Chigorodó
Dabeiba
Antioquia
Nivel de riesgo
Riesgo medio (3 municipios)
Riesgo alto (2 municipios)
Total: 5 municipios

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral 2022

Autor:
DIEGO ALEJANDRO RUBIANO PLAZAS
Sub-Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

La MOE ha definido el Riesgo electoral como la coincidencia de las *amenazas* al correcto funcionamiento del sistema electoral, y las *vulnerabilidades*, o los puntos débiles, que tiene este sistema, que le impiden resistir las amenazas. En materia del riesgo de *fraude* electoral, las *amenazas* son todos los actores interesados en adulterar los resultados electorales, mediante la presión o la manipulación de los ciudadanos, o a través de la alteración de los tarjetones o de los formularios de conteo de votos en los escrutinios. Por su parte, las *vulnerabilidades* dependen de la capacidad que tienen las instituciones y los actores que hacen funcionar nuestra democracia para enfrentarse a dichas amenazas.

El votante es el principal actor de la democracia pero, en el caso colombiano, sufre de grandes vulnerabilidades gracias a la falta de garantías socioeconómicas que faciliten el uso a conciencia del derecho al sufragio. Además, es necesario tener en cuenta los deficientes procesos pedagógicos y de formación que impiden el uso correcto de este derecho político. Prácticas como la venta del voto o el desconocimiento de la utilización del tarjetón electoral son comunes en la democracia colombiana. Por esto, es fundamental redoblar esfuerzos por parte de autoridades estatales, así como de la sociedad civil, con el fin de construir una cultura ciudadana que permita enfrentar la ocurrencia de las malas prácticas democráticas.

Respecto de las instituciones, las vulnerabilidades dependen de las herramientas y acciones que se tomen desde la institucionali-

dad, particularmente en la organización electoral, para detener y enfrentar cualquier tipo de amenaza de fraude; Colombia no se caracteriza por la mejor acción pública al respecto, pues el sistema político-electoral colombiano no cuenta con herramientas que permitan mitigar la ocurrencia de fraudes. Es necesario recordar, sin necesidad de recorrer la historia más antigua de la vida republicana, lo ocurrido en 2018, cuando se presentaron denuncias de fraude por la mala gestión de algunos jurados de votación en el diligenciamiento de lo formularios E-14, lo que evidencia las falencias del sistema para poder contrarrestar este tipo de vulnerabilidades.

En un contexto de afectaciones y falta de acción para mitigar los riesgos sobre el proceso electoral, desde 2007 la MOE produce el *Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral*, a partir del procesamiento estadístico y la agregación de variables indicativas de fraude electoral extraídas de los resultados electorales previos. Este análisis se convierte en un insumo importante para conocer la probabilidad de ocurrencia de hechos que pueden ser considerados fraude electoral.

De este modo, en el presente capítulo se exponen los resultados del mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para el año 2022. Este mapa integra, tanto para la elección a Cámara de Representantes como para la de Senado, las cinco variables de riesgo de fraude presentadas en los capítulos siguientes, señaladas en la tabla 1.

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

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

Fuente: MOE

A partir de este análisis, se presentará en los apartados siguientes, una revisión a los mecanismos necesarios para garantizar la transparencia del proceso electoral colombiano. Posteriormente, se hará una exposición a nivel nacional de los niveles de riesgo, su comportamiento e incidencia en el proceso de elección, presentando de manera detallada el comportamiento con un enfoque regional.

En una última parte se incluirá una perspectiva comparada que permita observar cómo ha fluctuado el riesgo electoral desde hace dos elecciones, para así cerrar con una exposición de lo que significa la construcción del riesgo por factores indicativos de fraude electoral en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CTEP y su importante mitigación para este proceso histórico.

1. Problemas recientes y afectaciones al sistema político-electoral

El sistema electoral colombiano ha tenido algunas controversias recientes que le han restado credibilidad por parte de la ciudadanía. Al respecto es necesario recordar el fallo del Consejo de Estado de febrero de 2018 -tan solo un mes antes de la nueva elección en ese momento- en la cual se declaró nula la elección de tres senadores electos en 2014 y se otorgaron nuevas credenciales a senadores del Partido MIRA. Este fallo sin duda fue trascendental, pues además de cambiar la conformación del Senado de la República, ya al cierre de su periodo, dejó por sentado, vía sentencia judicial, las falencias del sistema de escrutinio existente en el país.

En esta sentencia judicial se confirman los problemas que rodean el sistema de escrutinio en nuestro país, pues fue posible apreciar, a la luz de un caso particular, al menos tres irregularidades:

> "i) irregularidades con ocasión de la acción de tutela que se decidió en segunda instancia por el Consejo Superior de la Judicatura en el marco de las referidas elecciones; ii) anomalías por no contarse con el software de escrutinios en las condiciones que fue utilizado en los mentados comicios y iii) vicisitudes por la pérdida de material electoral". (Sentencia 2107583, 2018)

Por esta razón, se insta nuevamente a la Organización Electoral a contar con los softwares y equipos necesarios para garantizar un proceso de escrutinio que garantice completa trazabilidad y que sea propiedad de la organización electoral. Estas decisiones no han sido del todo ejecutadas a pesar de que no son nuevas en nuestro ordenamiento, ya que la ley 892 de 2004 en su momento impuso un plazo de 5 años para la implementación del voto electrónico, y luego la ley 1475 de 2011 estableció 2014 como el término máximo para haber instaurado este mecanismo. Dichas decisiones adoptadas legal y judicialmente aún no cuentan con elementos materiales que las confirmen; por el contrario, el sistema de escrutinios sigue atado a procedimientos manuales y sujetos al error humano.

Aunque se han adoptado nuevas tecnologías en el proceso electoral, estas se han

incluido en etapas previas a la elección y escrutinio, por ejemplo, la inscripción de cedulas o la inscripción de candidatos; sin embargo, aún no se involucran de manera decidida en la votación. De otro lado, los escrutinios se hacen solo a través de terceros contratados por la organización electoral y las reservas de código fuente del software usado, así como la propiedad intelectual de los sistemas, dejan en una caja negra la trazabilidad y veeduría de lo que ocurre con el sistema de escrutinio usado en Colombia.

Los inconvenientes de este sistema solo persisten, pues el fallo mencionado únicamente reconoció los problemas existentes en el sistema de escrutinio. Sin embargo, para el año 2018 el proceso tuvo que vivir un nuevo escándalo que le restó credibilidad: los errores consignados en los formularios E-14. Estas fallas aunque no arrojaron resultados que pudieran significar la alteración de los resultados de la elección presidencial (MOE, 2018), sí implicaron dudas de la ciudadanía sobre el proceso de elección y la veracidad del mismo. Dicha situación no se puede permitir pues de este proceso depende la estabilidad política y la legitimidad de las instituciones democráticas del Estado colombiano.

Estos problemas tienen lugar en el marco de una autoridad electoral que no ostenta autonomía presupuestal ni administrativa, sin una planta de personal con presencia regional y sin capacidad técnica para el control efectivo de pilares del proceso electoral, como la financiación de las campañas, la consolidación del censo electoral y el proceso de escrutinios (Misión Electoral Especial, 2017, pp. 16-47). Así, aumentan las dificultades en la modernización, el control y la vigilancia efectiva del proceso electoral.

Como se logró describir, el proceso de votación, conteo y escrutinio está sujeto a situaciones que lo hacen frágil y puede verse afectado por errores o intereses. Esta situación se agrava por la incapacidad institucional de la organización electoral para brindar garantías completas desde el Estado y consolidar un sistema electoral que asegure el andamiaje democrático.

2. Riesgo electoral: Sistema bicameral, riesgos diferenciados por elección

Los mapas presentados como preámbulo al presente capítulo dan cuenta de 335 municipios para la elección de la Cámara de Representantes y 323 municipios para la elección del Senado de la República. Es decir, el 31,7% y el 28,8% de los municipios del país respectivamente están en riesgo por factores indicativos de fraude electoral para la elección a realizase el próximo 13 de marzo. La tabla 2 presenta las variables y detalla el número de municipios afectados por cada una de ellas.

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

	Elección	Cámara				Senado				Presidencia*			
	Variable	Medio	Alto	Extremo	Total	Medio	Alto	Extremo	Total	Medio	Alto	Extremo	Total
1	Nivel atípico de participación	250	62	2	314	257	58	1	316	263	41	2	316
2	Variación atípica de la participación	110	13	3	126	84	10	2	96	118	23	1	142
3	Atipicidad en votos nulos	226	23	22	271	202	19	21	242	-	-	-	-
4	Atipicidad en tarjetones no marcados	99	1	-	100	44	-	-	44	-	-	-	-
5	Dominio electoral	258	26	-	284	243	46	1	290	-	-	-	-
6	Riesgo consolidado de fraude	186	98	51	335	194	99	30	323	-	-	-	-

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

Fuente: MOE

Aunque las elecciones son simultáneas, los resultados difieren y por eso muestran niveles de riego distintos entre sí. La forma de la campaña, el tipo de elección y la implicación de una circunscripción diferente generan comportamientos y dinámicas políticas diferentes. A pesar de que hay concentraciones en regiones similares, los municipios alertados no son los mismos. En 239 poblaciones el riesgo consolidado de fraude aparece para ambas cámaras legislativas, pero en 84 municipios el riesgo es solo para el Senado y en otros 96 solo para la Cámara, lo que quiere decir que en realidad hay 410 municipios del país en riesgo. A continuación se presenta el significado y algunos de los resultados del análisis de cada variable, así como la elección a la cual afecta.

- *Las atipicidades en la participación: conclusiones desde un país abstencionista*

Los datos presentados en la tabla 2 muestran que las variables de participación afectan más enfáticamente las elecciones para la Cámara de Representantes, tanto en cantidad de municipios como en intensidad del riesgo. Para la elección de la Cámara, se tienen 28 municipios adicionales con algún nivel de riesgo y un 66% adicional de municipios en riesgo extremo.

Este resultado puede ser un indicativo de cómo la vinculación más cercana de los representantes a la Cámara, en comparación con los senadores, puede movilizar de mayor manera una elección. Uno de los aspectos que hay que tener en cuenta es que la vinculación con la política nacio-

nal que tienen los senadores puede no reflejar la misma relación con el electorado. Por este motivo, la participación se convierte en una variable a tener en cuenta en una elección de alcance más local, frente a lo que ocurre con elecciones más grandes.

Para el caso de la elección presidencial, el mapa refleja que el riesgo por participación, más allá de representar presiones al electorado, es una muestra del alcance y la relación que tiene la ciudadanía con sus mandatarios. Las concentraciones de riesgo por baja participación en zonas periféricas de Colombia, y concentraciones de riesgo por alta participación en la región andina, muestran cómo la Presidencia es definida por quienes tienen la posibilidad de percibir su trabajo y la representación de su investidura de manera más directa. De otro lado, las personas alejadas de una presencia efectiva de las entidades del orden nacional no se acercan en el mismo promedio a las urnas para elegir los destinos de quien ocupará el principal cargo ejecutivo.

La variable de participación ha sido útil para encontrar irregularidades relacionadas con la manipulación a los votantes, por medios violentos o no, y que induzcan a concurrir a las urnas de manera masiva o a abstenerse de hacerlo[1]. La participación electoral, que en términos generales ha venido en aumento, también se ha visto afectada, positiva y negativamente, por problemas que no eran percibidos antes del acuerdo de paz firmado con la guerrilla de las FARC. Situaciones relacionadas con la baja participación pueden ser producidas también por barreras existentes, ya no solo frente a situaciones de seguridad o dinámicas políticas, sino también a condiciones logísticas para ejercer el derecho al sufragio, y que son también del interés de esta publicación.

- *Votos nulos y tarjetones no marcados: realidades que dejan ver la falta de pedagogía electoral*

La variable de tarjetones no marcados y votación nula, presenta mayores afectaciones para los casos de elecciones de la Cámara de Representantes. Dicha situación se explica por los diseños de tarjetón que desde 2002 acompañan a los votantes en Colombia. Al encontrar un tarjetón que mezcla sin mayor claridad la circunscripción territorial con las circunscripciones especiales -tanto indígena como afrodescendiente- se genera confusión, afectando el nivel de votos nulos. Esto se confirma al analizar los datos presentados por la Universidad de los Andes[2]; así, es posible ver cómo variables socioeconómicas pueden explicar la existencia de este nivel de riesgo, pues a menores niveles de escolaridad el nivel de votación nula aumenta.

[1] Al respecto ver el capítulo "Riesgo por niveles y variaciones de la participación electoral: elecciones nacionales de 2022".

[2] Al respecto ver el capítulo "Atipicidad en Votos Nulos y Tarjetones No Marcados, elecciones legislativas 2022".

En cuanto a la variable de tarjetones no marcados, los patrones regionales cambian de acuerdo al tipo de elección analizada. No obstante, nuevamente la Cámara de Representantes está más afectada por dicha variable. Esto genera un comportamiento contra intuitivo pues, como se ve en la variable de participación electoral, la participación alta está impulsada por una elección de alcance más regional, con una representatividad mucho más clara, lo que llevaría a pensar que al tener elecciones más cercanas con el elector, la voluntad de dejar el tarjetón en blanco es menor; sin embargo, los resultados de esta variable muestran lo contrario. Es decir, puede verse que a pesar de la cercanía en la representación, no hay una vinculación clara con el representante, por el contrario, se busca acercarse a elecciones donde la representatividad se aproxima más a las esferas de alcance nacional.

Lo que resulta evidente es que estas particularidades en los resultados, así como en los niveles de riesgo, obligan a que las autoridades electorales tengan presente enfoques diferenciales en la aplicación de medidas, pues territorialmente no se vota de la misma manera. Aunque hay algunas correlaciones, persiste la existencia de anomalías en donde las condiciones socioeconómicas o geográficas no logran explicar la existencia del riesgo, como lo ocurrido en algunos municipios de la Sabana de Bogotá. En muchos de estos municipios se concentra el riesgo alto y extremo por anulación excesiva de votos a Cámara y Senado, situación que no corresponde con su alto nivel de industria e ingresos per cápita.

- *Dominio Electoral. Revisiones a un sistema competitivo*

El dominio electoral se refiere a una concentración exagerada de votos en el partido ganador, lo que sugiere que puede haber limitaciones a la competencia democrática que impide la campaña y el voto por opciones distintas. En este sentido, al tener elecciones simultaneas, donde el cambio de las circunscripciones electorales crea un juego político de llaves y alianzas entre la circunscripción Nacional (Senado) y la Circunscripción territorial (Cámara de Representantes), se genera un comportamiento de riesgo similar entre cada elección. No obstante, la filiación política y la importancia dada a una elección en particular genera variaciones que no permiten tener una correlación directa.

3. El riesgo de fraude desde la perspectiva regional

La tabla 3 señala cuántos municipios presentan riesgo consolidado de fraude tanto a la Cámara como al Senado en cada departamento del país, detallando el nivel de riesgo. Llama la atención que hay 8 departamentos con más del 50% de sus municipios en riesgo, para la Cámara como al Senado (resaltados en negrilla). Se trata de departamentos en su mayoría ubicados en la región Caribe y en el Sur-oriente del país. La tabla está organizada según los departamentos con más concentración de sus municipios en riesgo de fraude a la Cámara.

Tabla 3. Número de municipios en riesgo consolidado de fraude 2022 por departamento.

			Cámara					Senado				
Departamento		Total municipios por Depto.	Nivel de Riesgo			Municipios en riesgo	Porcenaje Municipios en Riesgo	Nivel de Riesgo			Municipios en riesgo	Porcenaje Municipios en Riesgo
			Medio	Alto	Extremo			Medio	Alto	Extremo		
1	Atlántico	23	9	6	5	20	87%	9	5	5	19	83%
2	Vichada	4	1	2		3	75%	2	0	0	2	50%
3	Sucre	26	11	6		17	65%	8	3	2	13	50%
4	Putumayo	13	6	1	1	8	62%	3	1	0	4	31%
5	Arauca	7	1	2	1	4	57%	1	1	0	2	29%
6	Córdoba	30	11	5	1	17	57%	9	8	1	18	60%
7	Guaviare	4	1	1		2	50%	2	1	0	3	75%
8	Chocó	30	8	6	1	15	50%	9	1	0	10	33%
9	Antioquia	125	35	8	11	54	43%	24	16	6	46	34%
10	Norte de Santander	40	11	5		16	40%	4	5	1	10	37%
11	Caquetá	16	3	2	1	6	38%	3	1	0	4	25%
12	Casanare	19	5		2	7	37%	2	2	0	4	21%
13	Cundinamarca	116	12	19	10	41	35%	16	16	3	35	30%
14	Bolívar	46	12	4		16	35%	10	4	0	14	30%
15	Meta	29	4	4	2	10	34%	7	2	3	12	41%
16	Magdalena	30	2	4	4	10	33%	10	5	0	15	50%
17	Vaupés	6		2		2	33%	1	0	0	1	17%
18	Nariño	64	16	2	3	21	33%	15	6	3	24	37%
19	Cauca	42	6	5		11	26%	10	5	0	15	36%
20	Guainía	8		2		2	25%	2	0	0	2	25%
21	La Guajira	15	2		1	3	20%	1	3	1	5	33%
22	Boyacá	123	12	3	7	22	18%	14	4	4	22	18%
23	Tolima	47	5	2		7	15%	7	1	1	9	19%
24	Santander	87	5	3	1	9	10%	5	4	0	9	10%
25	Quindío	12	1			1	8%	1	0	0	1	8%
26	Huila	37	3			3	8%	2	2	0	4	11%
27	Cesar	25	2			2	8%	0	1	0	1	4%
28	Caldas	27		2		2	7%	4	1	0	5	18%
29	Valle del Cauca	42	1	1		2	5%	3	1	0	4	9%
30	Amazonas	11				0	0%	1	0	0	1	9%
31	Risaralda	14				0	0%	0	0	0	0	0%

32	Archipiélago de San Andrés	2	1			1	50%	0	0	0	0	0%
33	Bogotá D.C.	1										
Total Nacional		**1121**	**186**	**98**	**51**	**335**	**29,9%**	**1194**	**99**	**30**	**323**	**28,8%**

Fuente: MOE

A partir del análisis regional, es posible ver los riesgos concentrados en la elección de Cámara de Representantes, lo cual permite sacar conclusiones del tipo de campaña y las dinámicas políticas que priman de una elección a otra. Por ejemplo, en departamentos como Sucre, Putumayo o Arauca las elecciones de alcance regional y el juego político se dan de forma cercana con el elector. Las diferencias porcentuales entre los municipios en riesgo para la elección de la Cámara muestran una concentración de riesgo, lo que evidencia el tipo de competencia que se da en el alcance regional. Adicionalmente, este riesgo esta concentrado en circunscripciones pequeñas, en donde las luchas por una curul en la Cámara son mucho más reñidas, y su peso electoral dificulta lograr una curul en el Senado.

Se resaltan los casos de Antioquia, Cundinamarca y Nariño, los cuales presentan en riesgo más de un cuarto del total de municipios, por lo que requiere de una especial atención parte de las autoridades.

En el departamento de Cundinamarca, la mayoría de los municipios que se identifican con algún nivel de riesgo hacen parte de las provincias de Sabana Centro y Sabana Occidente. Los municipios allí ubicados tienen especial cercanía con Bogotá y cuentan con dinámicas económicas y sociales relevantes, pues se convierten en zonas ligadas al desarrollo industrial y comercial del departamento.

Por el contrario, en el departamento de Antioquia, los municipios identificados en riesgo hacen parte de las subregiones del Norte y Bajo Cauca en su mayoría, municipios de la periferia mayormente ligados a indicadores negativos en su situación socioeconómica y con alta presencia de grupos armados. Esta situación descrita, confirma la necesidad de aplicar, de forma diferenciada, medidas de mitigación del riesgo indicativo de fraude electoral, pues estos niveles no responden a una única causa a nivel nacional.

A nivel regional hay que señalar la situación de alta concentración de riesgo de fraude en el Caribe colombiano. Regiones como el cauce del Río Magdalena, desde la frontera del Departamento de Magdalena y Bolívar, hasta el Departamento de Atlántico son zonas con una alta concentración de municipios en riesgo. Especialmente, llama la atención el Atlántico, pues más del 80% de sus municipios -tanto para Cámara como para Senado- están identificados en algún nivel de riesgo. De otro lado, regiones como los montes de María, particularmente en el Departa-

mento de Sucre, y una franja que se extiende hasta los municipios que cubren el golfo de Morrosquillo, que llega hasta las regiones de sabanas y el bajo Sinú en el departamento de Córdoba, son otras zonas donde se identifican bajo niveles de riesgo indicativo de fraude electoral.

Otra región que cobra especial importancia por sus niveles de riesgo, tanto para la elección de Senado como de Cámara, es el Catatumbo en Norte de Santander. En esta zona del país se mantienen niveles altos de riesgo y es uno de los principales focos ubicados en la frontera con Venezuela que mantiene riesgo por factores indicativos de fraude electoral. De igual modo ocurre en la franja andina desde el Macizo Colombiano hasta el sur del Valle del Cauca; allí se identifica un corredor de riesgo que en algunos casos se extiende hacia municipios del Pacífico, principalmente en el Departamento del Cauca. Finalmente, la zona de páramo entre el Departamento de Boyacá, en frontera con Casanare, es otra región que aparece con riesgo por ambas elecciones.

Igualmente, es necesario resaltar el nivel de riesgo que se registra en la zona centro-sur del departamento de Chocó, especialmente en la cuenca del Río Baudó, lugares afectados por las variables de riesgo para la elección de Cámara de Representantes. Sobre el Sur oriente Colombiano, si bien geográficamente cubre una extensión importante del territorio nacional, no son muchos municipios, y se ubican en riesgo principalmente por factores asociados a la participación electoral. En este sentido, una medida a tener en cuenta, por parte de la organización electoral, para disminuir estos niveles de riesgo a futuro puede ser aumentar el cubrimiento en puestos de votación.

Tabla 4. Municipios con riesgo extremo de fraude tanto al Senado como a la Cámara 2022.

	Municipio	Departamento
1	Angostura	Antioquia
2	Briceño	
3	Segovia	
4	Valdivia	
5	Piojó	Atlántico
6	Suan	
7	Usiacurí	
8	Guacamayas	Boyacá
9	La Victoria	
10	La Uvita	
11	Pisba	

12	El Rosal	Cundinamarca
13	Guasca	
14	Sopó	
15	Uribia	La Guajira
16	Castilla la Nueva	Meta
17	Puerto Gaitán	
18	Francisco Pizarro	Nariño

Fuente: MOE

En la tabla 4 se muestran algunos epicentros del riesgo de fraude en poblaciones ubicadas en las regiones señaladas en los párrafos anteriores. Sin embargo, mientras que en estas regiones difieren los municipios en riesgo y su nivel de riesgo, si se trata de las elecciones a Cámara o a Senado, en estas 18 poblaciones convergen distintos factores de fraude para ambas corporaciones. Por ello, la MOE recomienda prestar especial atención a las posibilidades del fraude en estos casos.

4. Riesgo en la historia reciente: ¿Mejoras o ilusiones?

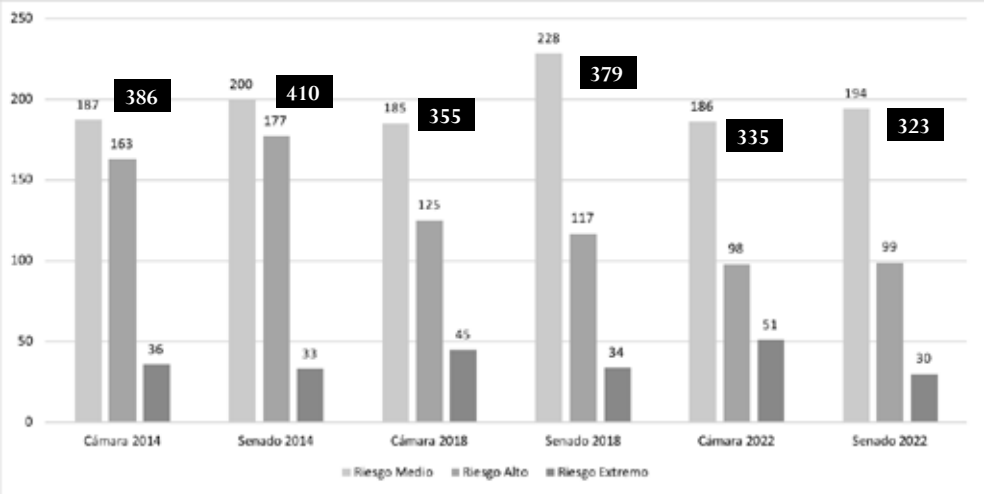
El 2022 representa una disminución general en los niveles de riesgo, pues para el caso de la Cámara de Representantes hay 20 municipios menos en riesgo, lo que equivale a una reducción del 5,6%; de otro lado, para la elección del Senado de la República hay un total de 140 municipios en riesgo, una reducción del 14,8%. Este fenómeno se debe principalmente al decrecimiento existente en los niveles de riesgo alto para la elección de la Cámara de Representantes y a la reducción en los municipios en riesgo alto y medio para la elección al Senado de la República.

Es de resaltar que para esa elección se ha invertido el riesgo al comparar las dos elecciones. Desde las mediciones del año 2010 no se registraban más municipios en riesgo para la Cámara de representantes que para el Senado. Esta situación puede evidenciar el tipo de campaña que se está dando en niveles mas locales, tal y como se ha resaltado a lo largo del presente capítulo, en el que las amenazas y vulnerabilidades son mayormente aprovechadas en elecciones de alcance mas regional y local. Lo que permite evidenciar la importancia del control por parte de autoridades de gobierno y electorales para el desarrollo transparente y equitativo de las campañas y del proceso electoral de la Cámara.

Del mismo modo, es necesario destacar el aumento en el nivel de riesgo extremo para las elecciones de Cámara de Representantes. Para esta elección se tiene un 13,3% más de municipios en este nivel de riesgo (6 municipios), situación que

se mantiene constante desde el proceso electoral de 2014. Esto permite ver cómo una disminución del riesgo a nivel general, aunque parece una buena noticia la concentración del riesgo extremo y el aumento de municipios en este nivel, es señal de que las vulnerabilidades siguen siendo aprovechadas para esta elección. Dicha situación que no ocurre en el caso de la elección de Senado, en donde todos los niveles de riesgo disminuyen.

Gráfica 1. Número de municipios en riesgo y nivel de riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral 2014-2022.



Fuente: MOE

Finalmente, es importante caracterizar regionalmente las variaciones del riesgo de fraude entre 2018 y 2022. La tabla 5 enumera los municipios que ya tenían riesgo en 2014 pero cuyo nivel aumenta en 2018 (64 casos en Cámara y 49 en Senado). Estos casos se ven en las regiones de Bajo Cauca y norte Antioqueño, el Departamento de Chocó, las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente y Ubaté en el departamento de Cundinamarca, la frontera entre los departamentos de Boyacá y Casanare, y en menor medida en el Bajo putumayo.

Al aumentar los niveles de riesgo de una elección a otra, es importante hacer un llamado de atención a las autoridades, tanto electorales, como de gobierno e incluso a la fuerza pública que cubra estos municipios en la jornada electoral. Así, se recomienda mejorar la vigilancia del proceso electoral y evitar que estas irregularidades se mantengan elección tras elección.

Tabla 5. Número de municipios donde el riesgo consolidado de fraude varía entre 2018 y 2022.

Tipo de variación	Cámara	Senado
Aumento	64	49
Se mantiene igual	93	89
Disminución	77	52
Aparece el riesgo	101	133
Desaparece el riesgo	121	189

Fuente: MOE

Hay que destacar también aquellas regiones donde los niveles de riesgo han disminuido o desaparecido: regiones como el Urabá, Occidente y el Oriente Antioqueño, el departamento de Nariño, el departamento de Córdoba en las regiones de Sabanas y Bajo Sinú, la Bota Caucana y el Alto Putumayo, y la frontera entre los departamento de Meta y Guaviare.

5. Riesgo en Municipios de Circunscripciones Transitorias Especiales de paz – CTEP

Este proceso electoral tiene un componente principal que lo hace histórico, y es la inclusión de las nuevas 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CTEP. Estas circunscripciones serán un mecanismo de reparación colectiva para aquellos territorios que han sido fuertemente golpeados por el conflicto armado interno. Las particularidades que allí se ven en términos electorales[3], requieren un análisis diferenciado de riesgo.

Para abordar este nuevo reto y poder emitir insumos veraces y certeros para atender el proceso electoral en estas 16 circunscripciones de la mejor manera, la Misión de Observación Electoral – MOE ha construido indicadores de riesgo a partir de la consolidación de resultados electorales de las zonas rurales de estos

[3] De acuerdo con el Acto Legislativo 2 de 2021 que da vida a estas circunscripciones se plantean unas reglas particulares sobre esta elección, las cuales podemos resumir en la posibilidad de candidaturas restringida solamente a víctimas del conflicto armado y presentadas por medio de organizaciones sociales, de víctimas, campesinas, de mujeres y comunidades étnicas. De igual modo restringe el censo electoral solo a las personas inscritas en zonas rurales. Elementos que difieren de las elecciones de circunscripciones ordinarias y hacen tratarlas de manera especial.

167 municipios[4]. Bajo el mismo esquema metodológico usado a nivel nacional, para este proceso electoral se tiene que para la Cámara de Representantes registran algún nivel de riesgo 94 municipios, mientras que para el Senado son 93 los municipios que aparecen en riesgo. Es decir, para esta elección, el 56,3% de los municipios tienen algún nivel de riesgo para la elección de la Cámara y el 55,7% lo tienen para la elección de Senado.

Tabla 6. Número de municipios en riesgo consolidado de fraude 2022 por Circunscripción.

		Cámara					Sendo				
Circunscripción	Total Municipios Por Circunscripción	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total Municipios en Riesgo	Porcentaje de municipios en riesgo	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total Municipios en Riesgo	Porcentaje de municipios en riesgo
C 3 Bajo Cauca	13	7	3	3	13	100,0%	6	4	3	13	100,0%
C 8 Montes de María	15	2	3	7	12	80,0%		3	7	10	66,7%
C 6 Chocó	14	8	2		10	71,4%	5	1		6	42,9%
C 1 Nariño-Cauca-Valle	24	8			8	33,3%	10	3		13	54,2%
C 5 Caquetá	17	6	1	1	8	47,1%	4		1	5	29,4%
C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	13	7	1		8	61,5%	4	2	1	7	53,8%
C 7 Sur de Meta-Guaviare	12	5	3		8	66,7%	5	3		8	66,7%
C 10 Pacífico Nariño	11	8			8	72,7%	5	3		8	72,7%
C 16 Urabá	8	3	2		5	62,5%	2	1		3	37,5%
C 9 Pacífico-Valle-Cauca	4	3	1		4	100,0%	3			3	75,0%
C 11 Putumayo	8	2	1		3	37,5%	1	1		2	25,0%
C 13 Sur de Bolívar	7	2	1		3	42,9%	3	1		4	57,1%
C 14 Sur de Córdoba	5	2	1		3	60,0%	2			2	40,0%
C 4 Catatumbo	8		1		1	12,5%	4			4	50,0%
C 15 Sur del Tolima	4					0,0%	3			3	75,0%
C 2 Arauca	4					0,0%	2			2	50,0%
Total general	**167**	**63**	**20**	**11**	**94**	**56,3%**	**59**	**22**	**12**	**93**	**55,7%**

Fuente: MOE

[4] Para efectos de la determinación del riesgo se calculó solamente sobre 162 municipios, en la medida que de acuerdo a la División Política dada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para procesos electorales previos los municipios de Belén de los Andaquíes, Morelia y Solita en la Circunscripción de Caquetá, y el Municipio de Calamar en la Circunscripción de Guaviare no contaban con puestos de votación rural que permitieran hacer los cálculos acá presentados, y el Municipio de Francisco Pizarro, por situaciones de orden público con contaba con resultados electorales para las elecciones de 2018. Razón por la cual no fue posible incluirlos en las mediciones.

Aunque las dinámicas territoriales del riesgo son similares entre los dos tipos de elección, 70 municipios de los 167 comparten riesgo para ambos tipos de elección, mientras que 24 municipios solo registran para las elecciones de Cámara y 23 para las elecciones de Senado. Esto quiere decir que un total de 117 municipios tienen algún nivel de riesgo.

Los casos sobre los cuales se debería posar la atención de las autoridades son aquellos que registran riesgo extremo para la elección de la Cámara de Representantes (tabla 7). De acuerdo con el Acto Legislativo 2 de 2021, es sobre esta corporación que entrarán a participar las personas electas, sin importar que el cálculo se haya realizado sobre las dos elecciones, para así guardar la trazabilidad de acuerdo a la metodología tradicional aplicada por la MOE.

Tabla 7. 8 municipios con riesgo extremo de fraude a la Cámara 2022 en las CTEP.

	Municipio	CTEP
1	Amalfi	C 3 Bajo Cauca
2	Anorí	
3	Segovia	
4	Cartagena del Chairá	C 5 Caquetá
5	Córdoba	C 8 Montes de María
6	El Guamo	
7	Zambrano	
8	Colosó	
9	Los Palmitos	
10	Morroa	
11	Tolú Viejo	

Fuente: MOE

Existe una concentración alarmante de los municipios en riesgo extremo sobre la Circunscripción número 8 correspondiente a la región de los Montes de María (Departamentos de Sucre y Bolívar), asociado principalmente al riesgo obtenido por una alta participación electoral y una alta concentración de los votos. Esto permite mostrar a las autoridades electorales, así como a los gobiernos del orden nacional y sub nacional, la necesidad de atender de manera preventiva un correcto desarrollo del proceso electoral. El propósito es que la participación de estas comunidades se garantice y se logre acceder al mecanismo de reparación y representación de manera libre y transparente.

Finalmente, la complejidad y diversidad de los factores indicativos de riesgo electoral exige una atención amplia de las autoridades que participan en el control de las elecciones, Registraduría y Consejo Nacional Electoral, organismos de control e investigación como Fiscalía y Procuraduría, hasta la Policía Nacional, presente en cada puesto de votación del país el día de las elecciones, y las fuerzas armadas. Estas entidades son los principales responsables de garantizar un proceso electoral tranquilo y transparente.

De igual modo, debe contarse con una participación y apropiación decidida por parte de la ciudadanía. En la medida en que medios de comunicación y ciudadanía se conviertan en vigilantes atentos del proceso, se transforman en actores fundamentales en la lucha frontal contra el fraude electoral. Con este objetivo, se recomienda el uso masivo de plataformas como la URIEL, del Ministerio del Interior, y Pilas con el Voto, de la Misión de Observación Electoral para mejorar índices de reporte y la capacidad de respuesta del Estado. xEste insumo, puesto a disposición de ciudadanía y autoridades, pretende alimentar la capacidad del Estado, para facilitar un desarrollo limpio y transparente del proceso electoral que legitime nuestras instituciones democráticas y permita a todos los colombianos un correcto ejercicio del derecho fundamental a elegir y ser elegido.

Lista de referencias

Lucy Jeanette Bermúdez Bermúdez, M.P. Sentencia 2107583 RC.11001-03-28-00-2014-00117-00/ 305-306 (Consejo de Estado, 2018)

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

Misión de Observación Electoral – MOE. (2018). *Informe de la Misión de Observación electoral – elecciones Presidenciales 2018*. Bogotá.

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

Riesgo por niveles y variaciones de la participación electoral: elecciones nacionales de 2022

Autor:
YANN BASSET
Grupo de Estudios de la Democracia de la Universidad del Rosario - Demos UR

Introducción

La participación electoral es una variable que ha permanecido en los mapas de riesgo desde su primera edición. Se ha considerado tradicionalmente como un factor que puede indicar la existencia de irregularidades en el nivel de participación en los municipios. Una participación baja puede indicar la existencia histórica de prácticas irregulares que buscan obstaculizar la organización de las elecciones, o amedrentar a los ciudadanos para que no participen; en algunos casos coincide la presencia de actores armados con una baja participación. Al contrario, una participación alta puede ser indicativa de delitos masivos de corrupción de sufragantes como compra de votos o distribución de bienes a cambio del voto, "incitaciones" al voto ilícitas que, en realidad, alteran la expresión de la voluntad popular.

El nivel de participación electoral, más allá de las posibles irregularidades, está fuertemente determinado por elementos de cultura política relativamente estables en el tiempo. Por ejemplo, hemos visto en los mapas de riesgo de 2018 una lenta tendencia a la recuperación de la participación electoral en los municipios que tenían presencia antigua de las extinguidas FARC, después de los acuerdos de paz. Estos municipios están todavía lejos de llegar al nivel

de participación promedio y los efectos del conflicto interno en la cultura política local se harán sentir por largos años.

De la misma manera, para los municipios con participación históricamente alta en los comicios legislativos, como los del interior de la costa Caribe, es difícil desentrañar lo que revela de particularismos de la cultura política local, en el que los congresistas juegan un papel de intermediarios con el lejano gobierno nacional, que suele ser más importante que en otras regiones. Así mismo, lo que se debe a prácticas clientelistas o delitos electorales cuya existencia está bien documentada por las crónicas y reportajes de los medios de comunicación en las épocas electorales.

A esta incertidumbre se añade el efecto coyuntural de la oferta política, que es manifiesto para el caso de la elección presidencial. Contrariamente a la elección legislativa que se juega entre miles de candidatos a lo largo del territorio, la presidencial es muy sensible al número y la personalidad de los principales candidatos, y al contexto político del momento. Por ejemplo, la participación en la primera vuelta de 2014 mostró una caída general que se debió, probablemente, a la falta de expectativas en unos comicios de reelección que se consideraban cantados a pesar de la impopularidad del presidente candidato (aunque la carrera terminó siendo más reñida de lo previsto). Al contrario, la elección de 2018 suscitó muchas más pasiones después de los intensos debates con respecto a los acuerdos de paz, y la participación llegó a un nivel récord que no se registraba desde los años 1970.

A pesar de estas dificultades de interpretación, el indicador de riesgo por nivel de participación electoral fue relevante para mostrar la existencia de las irregularidades protuberantes de la parapolítica. Las desviaciones estándares de la participación electoral mostraron el tamaño de las anomalías que existieron en municipios afectados por este fenómeno en la primera década del siglo XXI. Pero a medida que pasó el tiempo[1], las desviaciones estándares mostraron una marcada tendencia a la caída y, con ellas, el nivel de riesgo que se desprendía de los análisis.

Desde el principio de la década del 2010, la participación electoral de los municipios ha tendido a converger hacia los valores medianos. Esto constituye una buena noticia, pues muestra que se han superado los casos de irregularidades más estridentes de la década anterior, gracias a una mayor vigilancia de la opinión pública, las

[1] Es bueno recordar que nuestro indicador de riesgo toma en cuenta las desviaciones estándares de los tres últimos comicios dándole un peso de 60% al más reciente, 30% al anterior, y 10% al que lo antecedió. Para la presente edición del Mapa de riesgo, el riesgo se calcula con base en el comportamiento de la participación en los municipios en las elecciones de 2018, 2014, y 2010. Solo este último año alcanzó a ser afectado por el tema de la parapolítica.

organizaciones sociales, las entidades de control, y los mismos políticos, como las autoridades electorales.

Pero este contexto obligó también a integrar en el análisis, desde el Mapa de riesgo de la edición 2014, un segundo indicador más fino y sensible a la coyuntura anticipada: el riesgo por variación de la participación electoral, calculado con base en la desviación estándar de la tasa de variación de la participación de una elección a la otra. Este indicador permite ver más allá de las grandes tendencias que destaca el indicador de nivel de participación, para registrar comportamientos atípicos que pueden ser indicadores de riesgo.

A grandes rasgos, esta nueva edición muestra que la tendencia de homogenización del nivel de la participación electoral, registrada en 2018, se ha estabilizado. La desviación estándar incluso vuelve a aumentar para las presidenciales después del vaivén entre 2014 (que fueron unas elecciones muy poco concurridas) y 2018 (que registraron un nivel alto). Lo propio ocurre, de manera marcada, para la desviación estándar del indicador de riesgo por variación de la participación electoral, que aumenta en la presidencial.

Los mapas de riesgo de 2022 siguen mostrando casos puntuales que requieren particular atención, algunos de los cuales ya han sido puestos en la picota con los escándalos alrededor de la exsenadora Aida Merlano o del "Ñeñe Hernández". También confirman algo que se viene señalando desde 2018, la necesidad de profundizar en el análisis de riesgo en el seno de las grandes urbes.

1. Riesgo por nivel de participación electoral en elecciones de Senado de 2022

El nivel de participación electoral en la elección del Senado ha seguido una tendencia al alza, que se realiza de manera homogénea en todo el territorio nacional (Tabla 1).

Tabla 1. Evolución de la participación en elecciones de Senado

	Elecciones		
	2010	**2014**	**2018**
Promedio	47,61%	48,77%	50,19%
Desviación estándar	**9,69**	**10,01**	**9,38**

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

Aunque la desviación estándar registró una muy leve tendencia al alza en 2014, volvió a bajar en 2018, con un nivel incluso más bajo que en 2010. Se puede apreciar un efecto de la tendencia al auge de la participación en las zonas más afectadas por el conflicto armado históricamente; la antigua retaguardia de las FARC del Caquetá sigue siendo una zona que se destaca por una débil participación, comparado con el comportamiento nacional. Por contraste, como en 2018, las zonas en riesgo por alta participación siguen siendo el interior de la costa Caribe, en particular la zona entre el departamento de Sucre y el norte de Córdoba.

Se puede constatar que el número de municipios en riesgo desciende con respecto a 2018, tanto por los de baja participación (de 167 a 158) como por los de alta participación (de 188 a 170). Sin embargo, los municipios en riesgo alto son más numerosos en las dos categorías (de 26 a 37 para el riesgo por alta participación y de 13 a 23 por baja participación).

Una zona que empeora para el riesgo por baja participación es el departamento de Antioquia, particularmente el corredor que va desde el Magdalena Medio hasta el Golfo de Urabá, cuyos municipios también aparecen en riesgo por baja participación hacia el Chocó. La presencia cada vez más marcada de grupos armados y de narcotraficantes en esta zona puede ser un factor relevante, aunque no se ve un efecto parecido tan fuerte en la costa Pacífica.

En cuanto al riesgo por alta participación, se destaca un mayor riesgo en el departamento de Atlántico con respecto a 2018. El episodio de la senadora Aida Merlano, entre otros, puede verse reflejado, pero hay que notar que los municipios pequeños son los que aparecen en riesgo, más que Barranquilla o Soledad. Sigue apareciendo un foco de alto riesgo la parte oriental del departamento de Nariño, y emergen dos nuevos focos de preocupación en la frontera entre Boyacá y Casanare, y en Guainía.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por participación electoral para las elecciones de Senado, 2022.

Alta participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo extremo por alta participación	1
Riesgo alto por alta participación	37
Riesgo medio por alta participación	131
N° de municipios en riesgo por alta participación	**169**
Baja participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo extremo por baja participación	0
Riesgo alto por baja participación	23
Riesgo medio por baja participación	135
N° de municipios en riesgo por baja participación	**158**
Total municipios en riesgo	**327**

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

Finalmente, hay que anotar que las grandes ciudades ya no aparecen en riesgo por nivel de participación, lo que contrasta con 2018.

2. Riesgo por nivel de participación electoral en elecciones de Cámara de 2020

Siendo las elecciones al Senado y a la Cámara de Representante simultaneas, la participación electoral y el riesgo relativo debería ser en principio absolutamente idéntico. Sin embargo, se registran leves variaciones entre las dos cámaras, pues algunos electores eligen no depositar la papeleta en una de las dos urnas.

En general, la participación suele ser algo más elevada para el Senado en las grandes ciudades, cuyos electorados se enfocan más hacia las figuras políticas de mayor reconocimiento nacional. Para el caso de la Cámara, la participación es más elevada en los departamentos pequeños que no tienen suficientes votantes para pelear curules en el Senado. Con todo, las tasas de participación promedio y las desviaciones estándares de participación son muy parecidas a las del Senado (Tabla 3).

Tabla 3. Evolución de la participación en elecciones de Cámara.

	Elecciones		
	2010	**2014**	**2018**
Promedio	47,72%	48,78%	50,30%
Desviación estándar	**9,54**	**9,95**	**9,40**

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

En cuanto al número de municipios, existe una diferencia de apenas cuatro municipios menos en riesgo por nivel de participación. La medición de riesgo para la Cámara arroja, sin embargo, 5 municipios más en riesgo alto por alta participación que la del Senado.

Tabla 4. Número de municipios en riesgo por participación electoral para las elecciones de Senado, 2022.

Alta participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo extremo por alta participación	1
Riesgo alto por alta participación	42
Riesgo medio por alta participación	125
N° de municipios en riesgo por alta participación	**168**
Baja participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo extremo por baja participación	1
Riesgo alto por baja participación	22
Riesgo medio por baja participación	132
N° de municipios en riesgo por baja participación	**155**
Total municipios en riesgo	**323**

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

3. Riesgo por nivel de participación electoral en las elecciones presidenciales de 2022

La elección presidencial, a diferencia de las elecciones legislativas, presenta un carácter mucho más volátil en la participación: hay una diferencia de más de 10 puntos porcentuales entre la participación promedio en la primera vuelta del año 2014 y la de 2018. La desviación estándar había caído junto con la participación entre 2010 y 2014 lo que puede explicarse, en buena parte, porque con una participación promedio mucho más baja, las diferencias entre municipios tienden también a bajar naturalmente.

Tabla 5. Evolución de la participación en elecciones presidenciales.

	Elecciones		
	2010	**2014**	**2018**
Promedio	46,55%	38,99%	49,88%
Desviación estándar	**11**	**8,88**	**10,01**

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

Al crecer la desviación estándar, se presenta un número de municipios en riesgo prácticamente igual para estas elecciones de 2022 que en 2018, similar para las presidenciales que para legislativas.

Tabla 6. Número de municipios en riesgo por participación electoral para las elecciones presidenciales de 2022.

Alta participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo extremo por alta participación	0
Riesgo alto por alta participación	21
Riesgo medio por alta participación	139
N° de municipios en riesgo por alta participación	**160**

Baja participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo extremo por baja participación	7
Riesgo alto por baja participación	26
Riesgo medio por baja participación	130
N° de municipios en riesgo por baja participación	**163**
Total municipios en riesgo	**323**

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

El riesgo por alta participación presidencial tiende a ubicarse en las grandes ciudades. Muchas capitales como Bogotá, Medellín, Manizales, Ibagué, Bucaramanga, Tunja, Villavicencio o Yopal se encuentran en riesgo medio por alta participación. Esto se explica por la mayor abundancia de un público informado y politizado en las grandes urbes, que se apasiona por la elección presidencial, mucho más que la población rural, para quien la figura del presidente puede parecer lejana.

Se puede decir lo propio de los municipios de la sábana cercanos a Bogotá, del valle de Aburrá o de la conurbación alrededor de Bucaramanga. Entre las zonas de riesgo por participación alta que merecen especial atención, está el sur del departamento de Norte de Santander y el departamento de Casanare.

De otro lado, el riesgo por participación baja tiende a ubicarse en zonas más periféricas, como la Amazonía y la Orinoquía, la costa Pacífica, los municipios de Antioquia más alejados de Medellín y el Catatumbo.

4. Riesgo por la variación de la participación electoral en las elecciones al Senado de 2022

El riesgo por variación de la participación muestra un corte drástico en el año 2010. La participación electoral en los municipios, para el Senado, evidenciaba grandes variaciones de una elección a otra en la primera década del siglo XXI. Así mismo, la influencia de la parapolítica que implicó el constreñimiento y la corrupción masiva a los sufragantes no fue ajena al fenómeno.

Desde 2010, en cambio, vemos que la variación de la participación parece seguir patrones mucho más razonables y con una desviación estándar que se ha reducido a más de la mitad. En este contexto, el indicador de variación de la participación empieza a mostrar datos mucho más precisos (Tabla 7).

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

	Elecciones		
	2006/10	**2010/14**	**2014/18**
Promedio	15,75%	8,48%	8,47%
Desviación estándar	**26,74**	**9,86**	**10,64**

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

Los municipios en riesgo por variación de participación en la elección del Senado en 2022 son 106, contra 164 en 2018, lo que representa una baja apreciable.

Tabla 8. Número de municipios en riesgo por variación de la participación electoral para las elecciones al Senado de 2022.

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo	4
Riesgo alto	14
Riesgo medio	88
Total municipios en riesgo	**106**

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

Para interpretar correctamente la ubicación de los municipios en riesgo por variación de la participación, conviene recordar que la tasa de variación es sensible al tamaño del municipio. En un municipio pequeño, un cambio en la participación de muy pocos electores basta para cambiar de forma notable la tasa de variación[2]. En este sentido, es recomendable no prestar mucha atención a los niveles de riesgos de los municipios de Amazonas, Vaupés o Guainía.

Muchos de los municipios en riesgo corresponden, una vez más, a zonas históricas del conflicto armado, lo que refleja la reciente recuperación en la participación que ya evocamos. Esto es válido

[2] Por esta razón se han excluido los municipios no categorizados del cálculo de la desviación estándar.

para Caquetá, el sur del Meta, Arauca o el Catatumbo.

Llama la atención la presencia de los 4 mayores municipios del país en la categoría de riesgo medio. Es esperable que las ciudades que albergan un mayor nivel de voto de opinión tengan mayor volatilidad en su participación electoral, pero puede significar también que el clientelismo electoral, con su séquito de irregularidades, se repliega hacia los barrios de las grandes urbes, donde puede ser menos visible y realizar economías de escala. Esta es una hipótesis alertada en 2014 que debería llevar a prestar más atención a lo que pasa dentro de las ciudades capitales. El caso de Aida Merlano se inscribe en este fenómeno: la senadora obtuvo casi un tercio de sus votos en Barranquilla, que no aparecía en riesgo por variación de la participación en 2018, pero sí aparece ahora.

Llama la atención también la presencia de ciudades intermedias como Neiva, Quibdó o Buga, en la categoría de riesgo medio, lo que merece especial atención para este ciclo electoral, lo mismo que muchos pequeños municipios de Cundinamarca, Antioquia y Chocó.

5. Riesgo por la variación de la participación electoral en las elecciones a la Cámara de 2022

Similar al riesgo por nivel de participación, el riesgo por variación de participación debería ser rigurosamente el mismo para el Senado y para la Cámara; sin embargo, existen realidad pequeñas diferencias relevantes para mencionar. La desviación estándar ha seguido bajando en el caso de la Cámara, luego de aumentar levemente entre 2014 y 2018 para el Senado.

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

	Elecciones		
	2006/10	**2010/14**	**2014/18**
Promedio	16,04%	8,34%	8,39%
Desviación estándar	**27,79**	**9,42**	**9,18**

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

Los municipios en riesgo por variación de participación en la elección de la Cámara en 2022 son 134, contra solo 95 en 2018. Esto no solo representa un alza, también ubica a la Cámara con un mayor número de municipio en riesgo en relación al Senado, situación que se presentaba de forma inversa cuatro años antes. No obstante, como ya se resaltó, aparece una desviación estándar menor que invita a prestar mayor atención al riesgo del Senado.

Tabla 10. Número de municipios en riesgo por variación de la participación electoral para las elecciones a la Cámara de 2022.

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo	5
Riesgo alto	15
Riesgo medio	114
Total municipios en riesgo	**134**

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

6. Riesgo por la variación de la participación electoral en las elecciones presidenciales de 2022

Finalmente, la variación de la participación electoral en las elecciones presidenciales suele ser más alta que la de las legislativas, y ha venido aumentando con el fuerte bajón de 2014 y la fuerte alza que siguió en 2018. A pesar de eso, llama la atención que la desviación estándar, aunque ha subido un poco en 2018, sigue siendo mucho más baja de lo que era por la variación 2006-10, momento más duro de la parapolítica.

Tabla 11. Evolución de la variación de la participación en elecciones presidenciales.

	Elecciones		
	2006/10	**2010/14**	**2014/18**
Promedio	15%	17,4%	29,9%
Desviación estándar	**50.55**	**9,89**	**15,43**

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

El número de municipios en riesgo es de 152, mucho mayor que en las elecciones legislativas, y también con grandes diferencias en la ubicación geográfica.

Tabla 12. Número de municipios en riesgo por variación de la participación electoral para las elecciones presidenciales de 2022.

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo	2
Riesgo alto	26
Riesgo medio	124
Total municipios en riesgo	**152**

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

Desde este punto de vista, el mayor número de municipios en riesgo se concentra sobre la costa Caribe, incluyendo las ciudades capitales, con la única excepción de Riohacha; sin embargo, también se encuentran los pequeños municipios de la Amazonía y Orinoquía, o entre los departamentos de Caquetá y Putumayo. Particularmente, Barranquilla y Cartagena se ubican en riesgo alto. En este contexto, la participación se recuperó en 2018 con respecto a 2014, cuando el desplome de la participación en primera vuelta había sido sensible en la región.

De todos modos, esto merece particular atención pues, cómo sabemos, los escándalos electorales de la región en 2018 incluyeron la elección presidencial con el episodio del "Ñeñe Hernández" en La Guajira, que tiene muchos municipios que aparecen con riesgo alto en 2018. La región también había sido protagonista en 2014 con los escándalos alrededor de la financiación ilegal del grupo Odebrecht y el papel que jugaron los exsenadores Bernardo "Ñoño" Elías y Musa Besaile, en el departamento de Córdoba. En definitiva, los municipios costeños muestran un mayor riesgo por variación de la participación en la elección presidencial que en las legislativas.

El departamento de Norte de Santander también requiere mucha atención en la presidencial, no solo en el Catatumbo sino en la propia Cúcuta, así como el oriente antioqueño.

7. Consideraciones sobre las circunscripciones transitorias especiales de paz

Las elecciones legislativas de 2022 verán por primera vez la implementación del mecanismo de las circunscripciones transitorias especiales de paz (CTEP). Se elegirán 16 representantes adicionales para representar estos territorios particularmente afectados por la violencia. Por esta

razón, se incluye en este análisis las CTEP, midiendo el riesgo por nivel y variación de participación en cada una de ellas, con la misma metodología que usamos a nivel municipal para las circunscripciones ordinarias. En otras palabras, se calculó el riesgo de cada CTEP para los dos indicadores que se han venido trabajando, como si fueran municipios.

El resultado se lee en la tabla siguiente:

Tabla 13. Riesgo por nivel de participación y variación de la participación en las CTEP para las elecciones legislativas de 2022[3].

CTEP	Nombre	Riesgo por nivel de participación	Riesgo por variación de participación
1	Nariño-Cauca-Valle		
2	Arauca		Medio
3	Bajo Cauca	Alto por baja participación	
4	Catatumbo		
5	Caquetá	Medio por baja participación	Medio
6	Chocó		
7	Sur de Meta-Guaviare		Medio
8	Montes de María	Medio por alta participación	
9	Pacífico-Valle-Cauca		
10	Pacífico-Nariño		
11	Putumayo		Medio
12	Magdalena-Guajira-Cesar		
13	Sur de Bolívar		
14	Sur de Córdoba		
15	Sur del Tolima		
16	Urabá	Medio por baja participación	

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

[3] En la medida en que las CTEP eligen representantes, se ha usado como base la participación en las elecciones pasadas a Cámara en los municipios de cada CTEP, excluyendo la población urbana. Las desviaciones estándares usadas como umbral son las mismas que se calcularon para la elección ordinaria. En el caso del cálculo del riesgo por variación de participación, no fue posible hacer el ejercicio con los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil que permita discriminar el electorado urbano y rural para el año 2006. De este modo, la variación de participación entre 2006 y 2010 no se pudo tomar en cuenta en el cálculo. Sin embargo, se ajustó la metodología asignando una ponderación de 65% en vez de 60% para la variación entre 2014 y 2018, y 35% en vez de 30% para la variación entre 2010 y 2014. Esto introduce una pequeña variación de la metodología con respecto al calculo del riesgo en los municipios de las circunscripciones ordinarias.

La CTEP número 5 del Caquetá presenta a la vez un riesgo medio para baja participación y por variación de la participación, lo que se debe a una mejora después de los acuerdos de paz. La participación pasó en efecto de 27,72% en 2014 a 34,92% en 2018. Se trata de una evolución positiva, aun si el nivel de participación sigue bajo con respecto al promedio nacional.

En cuanto a riesgo por baja participación, la CTEP 16 de Urabá también registra un riesgo medio, y la 3 del Bajo Cauca un riesgo alto. Entre las dos, cubren toda la parte norte del departamento de Antioquia, y merecen especial atención por la violencia que sigue afectando la zona, obstaculizando el ejercicio del derecho al voto de la población.

Al otro extremo, la CTEP 8 de los Montes de María registra un riesgo medio por participación alta. En esta región del interior del Caribe, la participación ha sido históricamente alta, en las dos últimas elecciones a la Cámara, la tasa de participación fue superior a 65% en el electorado que corresponde a la CTEP; el peligro, en este caso, está más vinculado a posibles incentivos irregulares a la población para votar. Sin embargo, hay que resaltar que esta participación alta es una constante histórica.

Finalmente, tres casos de CTEP se destacan por un riesgo medio de variación de la participación, sin que esto se traduzca por un nivel de participación atípico.

Es el caso de la CTEP 2, de Arauca cuyo electorado tenía una participación de menos de 25% en 2010, y pasó a 44, 17% e incluso 48,07% en 2014 y 2018 respectivamente. La anomalía parece por tanto registrarse en 2010, pero este fuerte auge reciente de la participación merece una particular atención.

El caso de la CTEP 7, Sur de Meta y Guaviare es un poco parecido, con una participación que pasó de 35,65% en 2010 a 45,53% en 2014 y 47,66% en 2018. Ahí también se trata de una recuperación de la participación que sigue la dinámica de pacificación de la CETP vecina del Caquetá.

Finalmente, un caso más atípico representa la CETP 11 del Putumayo. Ahí la participación registró un desplome de más de 5 puntos en 2014 desde los 42,79% de 2010 antes de recuperarse en 2018 a 44,56%.

8. Conclusión

En general, el factor de participación del Mapa de riesgo - 2022 confirma las buenas noticias de 2018: continúa la tendencia a la normalización de las desviaciones estándares en el nivel de participación. Las tendencias que se observan pueden tener explicaciones positivas como en el caso de la lenta (y todavía insuficiente) recuperación de la participación electoral en el sur del país, después de los acuerdos de paz.

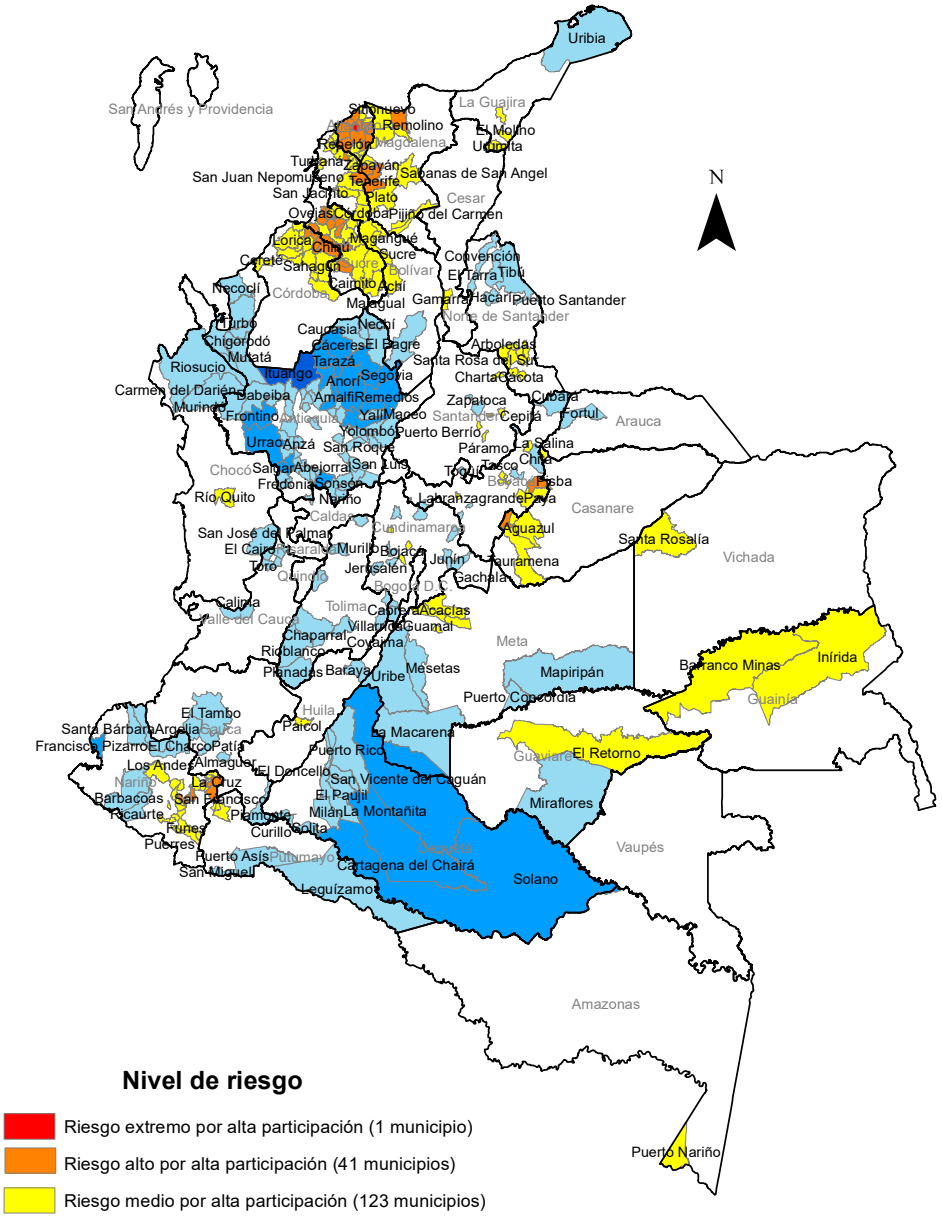
En este contexto, los indicadores destacan casos puntuales con mayor precisión. Algunos ya fueron objeto de escándalo

público, lo que es otra buena noticia. Esto muestra que los temas electorales son objeto de un mayor seguimiento por parte de la opinión pública y del escrutinio de los órganos de control o de los mismos políticos, que están más atentos a denunciar las irregularidades practicadas por sus adversarios. Otros llaman la atención sobre zonas que han pasado desapercibidas hasta ahora.

Más allá de estos casos dos tendencias merecen ser destacadas. En primer lugar, si tradicionalmente el foco estaba en las elecciones legislativas, que hace un par de décadas no eran objeto de una vigilancia suficiente y concentraban lo esencial de las irregularidades, el mapa de riesgo de 2022 invita a prestar mayor atención a la elección presidencial. Los escándalos alrededor del financiamiento de las campañas presidenciales, que fueron el denominador común en América Latina, y que no dejaron a Colombia atrás, tuvieron efectos claros en la participación electoral en los dos últimos comicios, en particular en la costa Caribe. Así, se recomienda revisar en detalle estas elecciones, que se asumen siempre como más "limpias" que las legislativas, pero que merecen mayor atención.

En segundo lugar, tenemos es necesario un esfuerzo para mirar lo que pasa dentro de las ciudades. El mapa de riesgo 2022 confirma las alertas de 2018 que invitan a vigilar los movimientos de alta participación que pueden existir en las grandes ciudades en las elecciones legislativas. Las regionales de la MOE han empezado a hacer esfuerzos en este sentido buscando realizar mapas de riesgo urbanos. No obstante, es una tarea que todavía se tiene que consolidar.

Mapa # 8.
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones a la Cámara de Representantes 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alta participación (1 municipio)
- Riesgo alto por alta participación (41 municipios)
- Riesgo medio por alta participación (123 municipios)
- Riesgo medio por baja participación (127 municipios)
- Riesgo alto por baja participación (21 municipios)
- Riesgo extremo por baja participación (1 municipio)

Total: 314 municipios

1:8.000.000
0 40 80 160 240 320 Kilómetros

Riesgo extremo por alto nivel de participación – Cámara de Representantes

Atlántico (1)
- Usiacurí

Total (1)

Riesgo alto por alto nivel de participación – Cámara de Representantes

Atlántico (13)
- Baranoa
- Candelaria
- Juan de Acosta
- Luruaco
- Palmar de Varela
- Piojó
- Polonuevo
- Ponedera
- Repelón
- Sabanagrande
- Sabanalarga
- Santo Tomás
- Tubará

Bolívar (2)
- El Guamo
- Soplaviento

Boyacá (1)
- Pisba

Casanare (1)
- Chámeza

Córdoba (4)
- Chinú
- Momil
- San Andrés Sotavento
- Tuchín

Magdalena (4)
- Pedraza
- Puebloviejo
- Tenerife
- Zapayán

Nariño (7)
- Chachagüí
- El Tablón de Gómez
- La Cruz
- La Florida
- Nariño
- San Bernardo
- San Pedro de Cartago

Sucre (9)
- Caimito
- Colosó
- El Roble
- Los Palmitos
- Morroa
- Palmito
- Sampués
- San Juan de Betulia
- Tolú Viejo

Total (41)

Riesgo medio por alto nivel de participación – Cámara de Representantes

Amazonas (1)
- Puerto Nariño

Atlántico (7)
- Campo de La Cruz
- Galapa
- Malambo
- Manatí
- Puerto Colombia
- Santa Lucía
- Suan

Bolívar (17)
- Achí
- Arroyohondo
- Calamar
- Cicuco
- Clemencia
- Córdoba
- Magangué
- San Cristóbal
- San Estanislao
- San Jacinto
- San Juan Nepomuceno
- Santa Catalina
- Santa Rosa
- Talaigua Nuevo
- Turbaná
- Villanueva
- Zambrano

Boyacá (8)
- Busbanzá
- Floresta
- La Uvita
- Labranzagrande
- Nobsa
- Paya
- Sáchica
- Tópaga

Casanare (4)
- Aguazul
- La Salina
- Recetor
- Tauramena

Cesar (2)
- Gamarra
- González

Chocó (1)
- Río Quito

Córdoba (11)
- Cereté
- Chimá
- Ciénaga de Oro
- Cotorra
- Lorica
- Los Córdobas
- Pueblo Nuevo
- Purísima
- Sahagún
- San Antero
- San Pelayo

Cundinamarca (3)
- Bojacá
- El Rosal
- Quebradanegra

Guainía (2)
- Barranco Minas
- Inírida

Guaviare (1)
- El Retorno

Huila (1)
- Paicol

La Guajira (4)
- Distracción
- El Molino
- La Jagua del Pilar
- Urumita

Magdalena (10)
- Cerro San Antonio
- Concordia
- El Retén
- Pijiño del Carmen
- Plato
- Remolino
- Sabanas de San Ángel
- Salamina
- San Zenón
- Sitionuevo

Meta (4)
- Acacías
- Castilla la Nueva
- El Dorado
- Guamal

Nariño (19)
- Albán
- Arboleda
- Belén
- Colón
- Consacá
- Contadero
- El Peñol
- Funes
- Imués
- Linares
- Los Andes
- Ospina
- Providencia
- Puerres
- San Lorenzo
- San Pablo
- Sandoná
- Sapuyes
- Yacuanquer

Norte de Santander (7)
- Arboledas
- Bochalema
- Cácota
- Chinácota
- Cucutilla
- Mutiscua
- Pamplonita

Putumayo (3)
- Colón
- San Francisco
- Sibundoy

Santander (5)
- Cabrera
- Cepitá
- Charta
- Jordán
- Páramo

Sucre (12)
- Chalán
- Corozal
- Coveñas
- Galeras
- La Unión
- Majagual
- Ovejas
- San Benito Abad
- San Luis de Sincé
- San Pedro
- Sincelejo
- Sucre

Vichada (1)
- Santa Rosalía

Total (123)

Riesgo medio por bajo nivel de participación – Cámara de Representantes

Antioquia (54)
- Amagá
- Anzá
- Apartadó
- Argelia
- Armenia
- Betania
- Betulia
- Briceño
- Buriticá
- Caicedo
- Caracolí
- Caramanta
- Carepa
- Carolina
- Caucasia
- Chigorodó
- Cisneros
- Ciudad Bolívar
- Concepción
- Dabeiba
- Ebéjico
- El Bagre
- Entrerríos
- Fredonia
- Gómez Plata
- Granada
- Guadalupe
- Hispania
- La Pintada
- Maceo
- Montebello
- Murindó
- Mutatá
- Nariño
- Nechí
- Necoclí
- Peque
- Puerto Berrío
- San Andrés de Cuerquía
- San Francisco
- San José de La Montaña
- San Luis
- San Rafael
- San Roque
- Santa Bárbara
- Santafé de Antioquia
- Sonsón
- Titiribí
- Toledo
- Turbo
- Uramita
- Venecia
- Yalí
- Yarumal

Arauca (1)
- Fortul

Bolívar (1)
- Santa Rosa del Sur

Boyacá (9)
- Boyacá
- Chíta
- Coper
- Covarachía
- Cubará
- La Victoria
- Tasco
- Togüí
- Turmequé

Caldas (1)
- Marmato

Caquetá (7)
- Curillo
- El Doncello
- El Paujil
- La Montañita
- Milán
- Puerto Rico
- Solita

Cauca (5)
- Almaguer
- Argelia
- El Tambo
- Patía
- Piamonte

Chocó (3)
- Carmen del Darién
- Riosucio
- San José del Palmar

Cundinamarca (11)
- Anolaima
- Bituima
- Cabrera
- Gachala
- Jerusalén
- Junín
- La Mesa
- La Palma
- Machetá
- San Cayetano
- Venecia

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (1)
- Baraya

La Guajira (1)
- Uribia

Meta (5)
- La Macarena
- Mapiripán
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Uribe

Nariño (4)
- Barbacoas
- El Charco
- Ricaurte
- Santa Bárbara

Norte de Santander (5)
- Convención
- El Tarra
- Hacarí
- Puerto Santander
- Tibú

Putumayo (3)
- Leguízamo
- Puerto Asís
- San Miguel

Santander (1)
- Zapatoca

Tolima (9)
- Cajamarca
- Chaparral
- Coyaima
- Icononzo
- Mariquita
- Murillo
- Planadas
- Rioblanco
- Villarrica

Valle del Cauca (5)
- Ansermanuevo
- Calima
- El Cairo
- Toro
- Versalles

Total (127)

Riesgo alto por bajo nivel de participación – Cámara de Representantes

Antioquia (17)
- Abejorral
- Amalfi
- Angostura
- Anorí
- Cáceres
- Campamento
- Concordia
- Frontino
- Remedios
- Salgar
- Segovia
- Tarazá
- Urrao
- Valdivia
- Vegachí
- Yolombó
- Zaragoza

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

Nariño (1)
- Francisco Pizarro

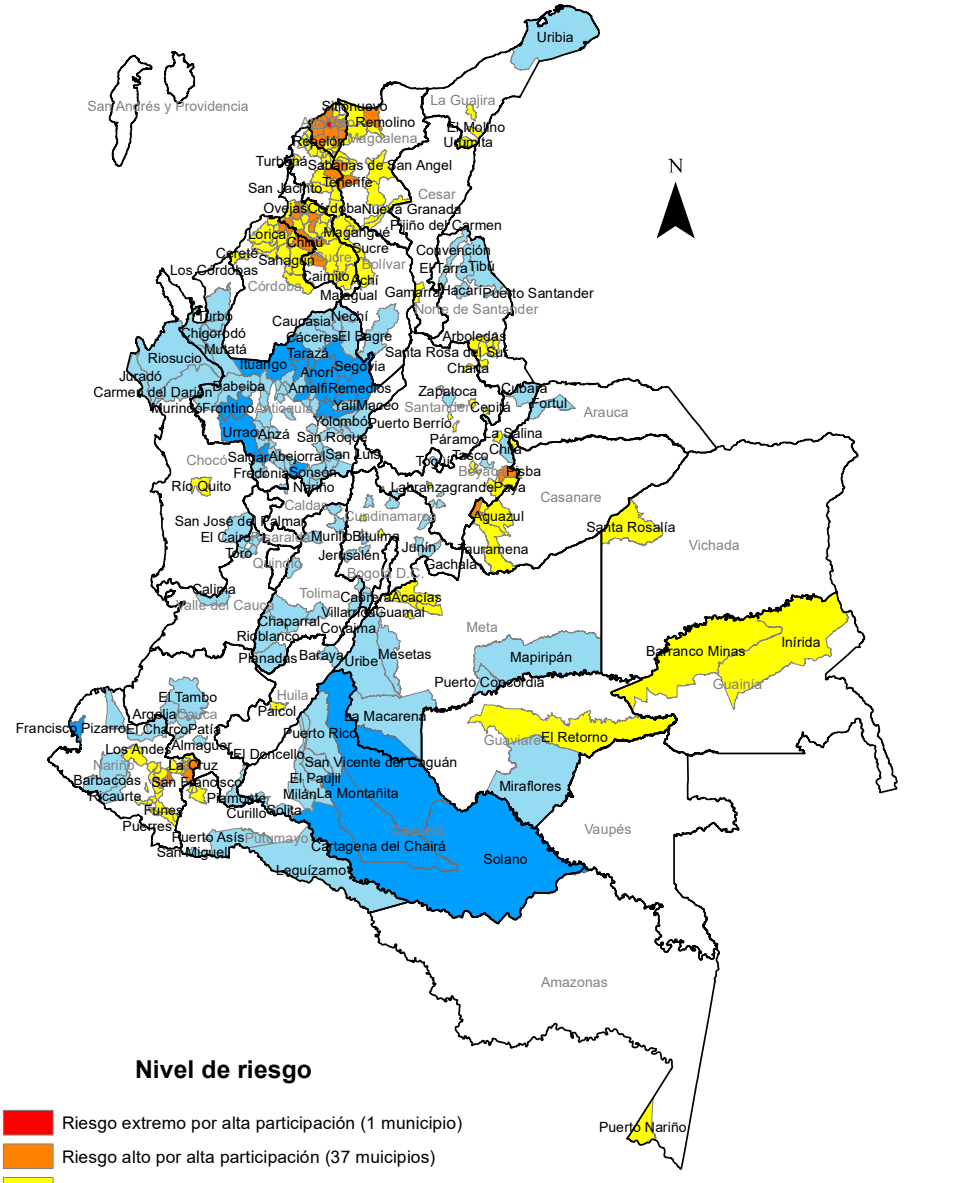
Total (21)

Riesgo extremo por bajo nivel de participación – Cámara de Representantes

Antioquia (1)
- Ituango

Total (1)

Mapa # 9.
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones al Senado de la República 2022


Uribia
La Guajira
San Andrés y Providencia
Magdalena
Cesar
Arauca
Casanare
Vichada
Meta
Guainía
Vaupés
Amazonas
Puerto Nariño
Mapiripán
Puerto Concordia
Miraflores
Solano
Cartagena del Chairá
Puerto Asís
Leguízamo
Puerto Rico
La Macarena
Puerto Gaitán
Barranco Minas
Inírida
Santa Rosalía
Aguazul
Tauramena
Yopal
Paz de Ariporo
Hato Corozal
La Salina
Chámeza
Pore
Nunchía
Orocué
Trinidad
Sabanalarga
Manatí
Puerto Colombia
Tubará
Juan de Acosta
Piojó
Usiacurí
Baranoa
Polonuevo
Ponedera
Palmar de Varela
Santa Lucía
Suan
Candelaria
Campo de la Cruz
Manatí
Repelón
Sabanas de San Angel
Santa Lucía
Tenerife
Pivijay
Fundación
Aracataca
Ciénaga
Zona Bananera
El Retén
Algarrobo
Pueblo Viejo
Remolino
El Molino
Urumita
La Jagua del Pilar
Becerril
Agustín Codazzi
La Paz
Valledupar
Manaure Balcón del Cesar
Pailitas
Chiriguaná
Curumaní
Tamalameque
El Paso
Gamarra
Aguachica
González
San Martín
Río de Oro
Ocaña
Abrego
La Playa
Hacarí
San Calixto
Teorama
El Tarra
Tibú
Puerto Santander
Convención
Cúcuta
Los Patios
Villa del Rosario
Bochalema
Durania
Arboledas
Salazar
Santiago
Gramalote
Lourdes
Mutiscua
Cucutilla
Silos
Chitagá
Toledo
Labateca
Pamplonita
Pamplona
Herrán
Ragonvalia
Santo Domingo de Silos
Cerrito
Concepción
Vetas
California
Suratá
Matanza
Charta
Tona
Rionegro
Lebrija
Sabana de Torres
Barrancabermeja
Puerto Wilches
Cimitarra
Landázuri
Simacota
Socorro
Palmas del Socorro
Confines
Gambita
Guadalupe
Páramo
Jordán
Suaita
Chima
Coromoro
Contratación
Onzaga
Galán
Capitanejo
Enciso
Macaravita
Molagavita
Cepitá
Santa Rosa del Sur
Simacota
Puente Nacional
Jesús María
Jordán
Florián
Vélez
Barbosa
Moniquirá
Santana
Tenza
Chiquinquirá
Saboyá
Ramiriquí
Tibaná
Jenesano
Nuevo Colón
Turmequé
Viracachá
Ventaquemada
Boyacá
Úmbita
Arcabuco
Gachantivá
Sutamarchán
Sutatenza
Guateque
Somondoco
Almeida
Chivor
Garagoa
Macanal
Santa María
Chinavita
Pachavita
Tibirita
Villapinzón
Chocontá
Suesca
Gachetá
Ubalá
Gama
Guasca
Sesquilé
Guatavita
Tocancipá
Zipaquirá
Cogua
Nemocón
Tausa
Sutatausa
Ubaté
Carmen de Carupa
Susa
Fúquene
Simijaca
Lenguazaque
Villa de Leyva
Sáchica
Tinjacá
Ráquira
Chiquinquirá
Saboyá
Caldas
Cundinamarca
Bogotá D.C.
Tolima
Huila
Cauca
Nariño
Valle del Cauca
Chocó
Antioquia
Córdoba
Sucre
Bolívar
Atlántico
La Guajira
Cesar
Magdalena
Norte de Santander
Santander
Boyacá
Arauca
Casanare
Meta
Vichada
Guainía
Vaupés
Amazonas
Putumayo
Caquetá
Huila
Tolima
Cundinamarca
Bogotá D.C.
Boyacá
Santander
Norte de Santander
Cesar
La Guajira
Magdalena
Atlántico
Bolívar
Sucre
Córdoba
Antioquia
Chocó
Valle del Cauca
Cauca
Nariño
Caquetá
Putumayo
Amazonas
Vaupés
Guainía
Vichada
Casanare
Arauca
Meta
Huila
Tolima
Cundinamarca

◆ Riesgo extremo por alto nivel de participación – Senado

Atlántico (1)
- Usiacurí

Total (1)

◆ Riesgo alto por alto nivel de participación – Senado

Atlántico (13)
- Baranoa
- Candelaria
- Juan de Acosta
- Luruaco
- Palmar de Varela
- Piojó
- Polonuevo
- Ponedera
- Repelón
- Sabanagrande
- Sabanalarga
- Santo Tomás
- Tubará

Bolívar (1)
- El Guamo

Boyacá (1)
- Pisba

Casanare (1)
- Chámeza

Córdoba (3)
- Chinú
- Momil
- Tuchín

Magdalena (3)
- Pedraza
- Pueblo viejo
- Tenerife

Nariño (7)
- Chachagüí
- El Tablón de Gómez
- La Cruz
- La Florida
- Nariño
- San Bernardo
- San Pedro de Cartago

Sucre (8)
- Caimito
- Colosó
- El Roble
- Los Palmitos
- Palmito
- Sampués
- San Juan de Betulia
- Tolú Viejo

Total (37)

◆ Riesgo medio por alto nivel de participación – Senado

Amazonas (1)
- Puerto Nariño

Atlántico (7)
- Campo de La Cruz
- Galapa
- Malambo
- Manatí
- Puerto Colombia
- Santa Lucía
- Suan

Bolívar (18)
- Achí
- Arroyohondo
- Calamar
- Cicuco
- Clemencia
- Córdoba
- Magangué
- San Cristóbal
- San Estanislao
- San Jacinto
- San Juan Nepomuceno
- Santa Catalina
- Santa Rosa
- Soplaviento
- Talaigua Nuevo
- Turbaná
- Villanueva
- Zambrano

Boyacá (8)
- Busbanzá
- Floresta
- La Uvita
- Labranzagrande
- Nobsa
- Paya
- Sáchica
- Tópaga

Casanare (4)
- Aguazul
- La Salina
- Recetor
- Tauramena

Cesar (2)
- Gamarra
- González

Chocó (1)
- Río Quito

Córdoba (12)
- Cereté
- Chimá
- Ciénaga de Oro
- Cotorra
- Lorica
- Los Córdobas
- Pueblo Nuevo
- Purísima
- Sahagún
- San Andrés Sotavento
- San Antero
- San Pelayo

Cundinamarca (2)
- El Rosal
- Quebradanegra

Guainía (2)
- Barranco Minas
- Inírida

Guaviare (1)
- El Retorno

Huila (1)
- Paicol

La Guajira (4)
- Distracción
- El Molino
- La Jagua del Pilar
- Urumita

Magdalena (11)
- Cerro San Antonio
- Concordia
- El Retén
- Nueva Granada
- Pijiño del Carmen
- Remolino
- Sabanas de San Ángel
- Salamina
- San Zenón
- Sitionuevo
- Zapayán

Meta (4)
- Acacías
- Castilla la Nueva
- El Dorado
- Guamal

Nariño (20)
- Albán
- Arboleda
- Belén
- Colón
- Consacá
- Contadero
- El Peñol
- El Tambo
- Funes
- Imués
- Linares
- Los Andes
- Ospina
- Providencia
- Puerres
- San Lorenzo
- San Pablo
- Sandoná
- Sapuyes
- Yacuanquer

Norte de Santander (6)
- Arboledas
- Bochalema
- Chinácota
- Cucutilla
- Mutiscua
- Pamplonita

Putumayo (3)
- Colón
- San Francisco
- Sibundoy

Santander (6)
- Cabrera
- Cepitá
- Charta
- Jordán
- Páramo
- San José de Miranda

Sucre (14)
- Chalán
- Corozal
- Coveñas
- Galeras
- La Unión
- Majagual
- Ovejas
- San Benito Abad
- San Luis de Sincé
- San Pedro
- Santiago de Tolú
- Sincelejo
- Sucre

Vichada (1)
- Santa Rosalía

Total (128)

◆ Riesgo medio por bajo nivel de participación – Senado

Antioquia (54)
- Amagá
- Anzá
- Apartadó
- Argelia
- Armenia
- Betania
- Betulia
- Briceño
- Buriticá
- Caicedo
- Caracolí
- Caramanta
- Carepa
- Carolina
- Caucasia
- Chigorodó
- Cisneros
- Ciudad Bolívar
- Concepción
- Dabeiba
- Ebéjico
- El Bagre
- Entrerríos
- Fredonia
- Gómez Plata
- Granada
- Guadalupe
- Hispania
- La Pintada
- Maceo
- Montebello
- Murindó
- Mutatá
- Nariño
- Nechí
- Necoclí
- Peque
- Puerto Berrío
- San Andrés de Cuerquía
- San Francisco
- San José de La Montaña
- San Luis
- San Rafael
- San Roque
- Santa Bárbara
- Santafé de Antioquia
- Sonsón
- Titiribí
- Toledo
- Turbo
- Uramita
- Venecia
- Yalí
- Yarumal

Arauca (1)
- Fortul

Bolívar (1)
- Santa Rosa del Sur

Boyacá (10)
- Boyacá
- Chíta
- Coper
- Covarachía
- Cubará
- La Victoria
- Tasco
- Tibaná
- Togüí
- Turmequé

Caldas (1)
- Marmato

Caquetá (7)
- Curillo
- El Doncello
- El Paujil
- La Montañita
- Milán
- Puerto Rico
- Solita

Cauca (5)
- Almaguer
- Argelia
- El Tambo
- Patía
- Piamonte

Chocó (4)
- Carmen del Darién
- Juradó
- Riosucio
- San José del Palmar

Cundinamarca (11)
- Anolaima
- Bituima
- Cabrera
- Gachala
- Jerusalén
- Junín
- La Mesa
- La Palma
- Machetá
- San Cayetano
- Venecia

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (1)
- Baraya

La Guajira (1)
- Uribia

Meta (5)
- La Macarena
- Mapiripán
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Uribe

Nariño (3)
- Barbacoas
- El Charco
- Ricaurte

Norte de Santander (5)
- Convención
- El Tarra
- Hacarí
- Puerto Santander
- Tibú

Putumayo (3)
- Leguízamo
- Puerto Asís
- San Miguel

Santander (1)
- Zapatoca

Tolima (10)
- Armero
- Cajamarca
- Chaparral
- Coyaima
- Icononzo
- Mariquita
- Murillo
- Planadas
- Rioblanco
- Villarrica

Valle del Cauca (5)
- Ansermanuevo
- Calima
- El Cairo
- Toro
- Versalles

Total (127)

◆ Riesgo alto por bajo nivel de participación – Cámara de Representantes

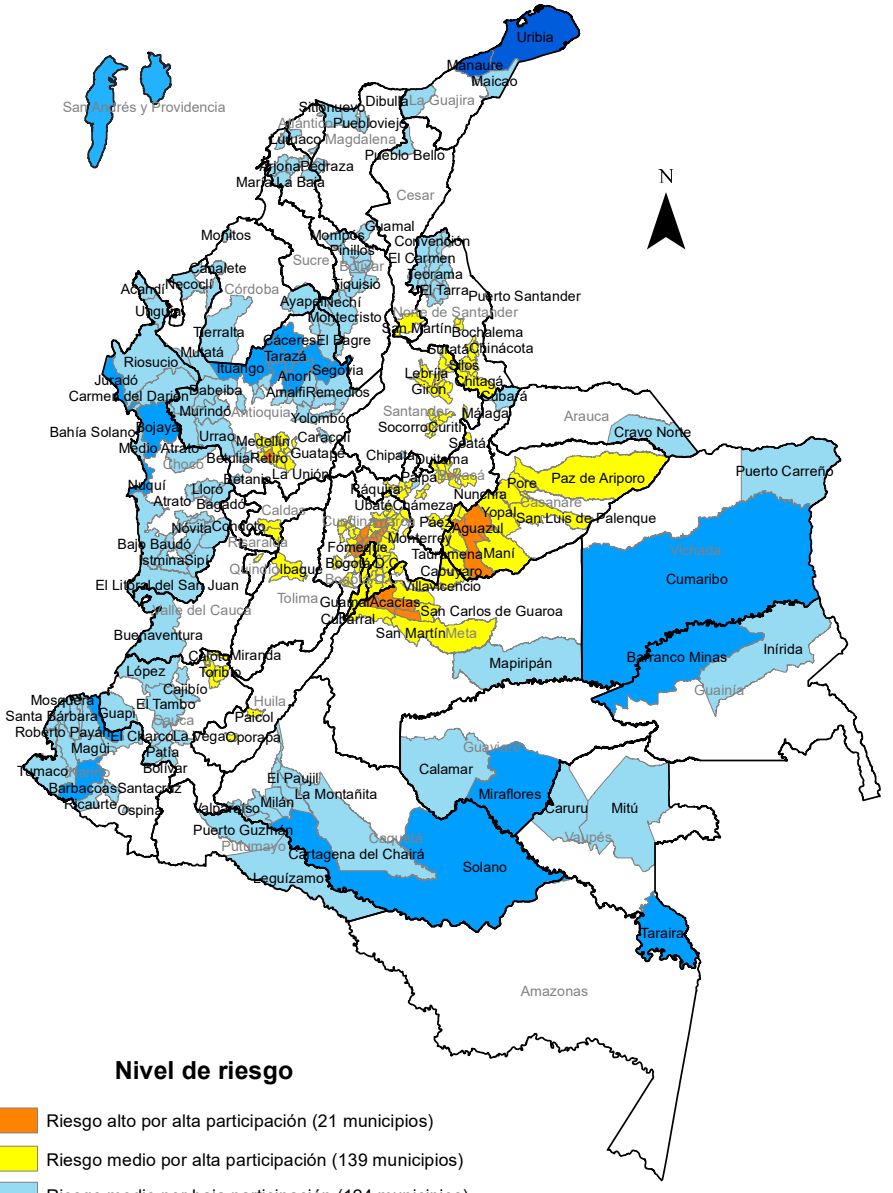
Antioquia (17)
- Abejorral
- Amalfi
- Angostura
- Anorí
- Campamento
- Concordia
- Frontino
- Ituango
- Remedios
- Salgar
- Segovia
- Tarazá
- Urrao
- Valdivia
- Vegachí
- Yolombó
- Zaragoza

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

Nariño (1)
- Francisco Pizarro

Total (21)

Mapa # 10.
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones a Presidencia 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo alto por alta participación (21 municipios)
- Riesgo medio por alta participación (139 municipios)
- Riesgo medio por baja participación (124 municipios)
- Riesgo alto por baja participación (20 municipios)
- Riesgo extremo por baja participación (2 municipios)

Total: 306 municipios

1:8.000.000
0 40 80 160 240 320 Kilómetros

Riesgo alto por alto nivel de participación – Presidenciales

Antioquia (1)
- Retiro

Boyacá (1)
- Nobsa

Casanare (2)
- Aguazul
- Tauramena

Cundinamarca (14)
- Bojacá
- Cajicá
- Chía
- Cogua
- El Rosal
- Funza
- Gachancipá
- Madrid
- Mosquera
- Nemocón
- Sopó
- Subachoque
- Tenjo
- Tocancipá

Meta (3)
- Acacías
- Castilla la Nueva
- Guamal

Total (21)

Riesgo medio por alto nivel de participación – Presidenciales

Antioquia (13)
- Caldas
- El Carmen de Viboral
- El Santuario
- Envigado
- Guarne
- Guatapé
- La Ceja
- La Unión
- Marinilla
- Medellín
- Rionegro
- Sabaneta
- San Vicente

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Boyacá (22)
- Busbanzá
- Cerinza
- Chiquinquirá
- Corrales
- Duitama
- Miraflores
- Mongua
- Oicatá
- Páez
- Paipa
- Ráquira
- Sáchica
- Santa Rosa de Viterbo
- Soatá
- Sogamoso
- Soracá
- Sutamarchán
- Tibasosa
- Tinjacá
- Tópaga
- Tunja
- Villa de Leyva

Caldas (2)
- Manizales
- Villamaría

Casanare (11)
- Chámeza
- Maní
- Monterrey
- Nunchía
- Paz de Ariporo
- Pore
- Recetor
- Sabanalarga
- San Luis de Palenque
- Villanueva
- Yopal

Cauca (5)
- Caloto
- Guachené
- Jambaló
- Miranda
- Toribío
- Cesar
- San Martín

Cundinamarca (42)
- Anapoima
- Apulo
- Arbeláez
- Cáqueza
- Chipaque
- Choachí
- Chocontá
- Cota
- Cucunubá
- Facatativá
- Fómeque
- Fusagasugá
- Granada
- Guasca
- Guatavita
- Guayabal de Siquima
- Guayabetal
- Gutiérrez
- La Calera
- La Vega
- Manta
- Nimaima
- Nocaima
- Quebradanegra
- Quetame
- San Francisco
- Sesquilé
- Sibaté
- Simijaca
- Soacha
- Suesca
- Sutatausa
- Tabio
- Tausa
- Tena
- Ubaque
- Ubaté
- Une
- Villapinzón
- Villeta
- Zipacón
- Zipaquirá

Huila (2)
- Oporapa
- Paicol

Meta (9)
- Barranca de Upía
- Cabuyaro
- Cubarral
- Cumaral
- El Dorado
- San Carlos de Guaroa
- San Juanito
- San Martín
- Villavicencio

Norte de Santander (10)
- Bochalema
- Cácota
- Chinácota
- Chitagá
- Gramalote
- Lourdes
- Mutiscua
- Pamplona
- Pamplonita
- Silos

Quindío (1)
- Circasia

Santander (19)
- Barichara
- Bucaramanga
- California
- Charta
- Confines
- Curití
- Floridablanca
- Girón
- Lebrija
- Málaga
- Matanza
- Páramo
- Piedecuesta
- Pinchote
- San Gil
- San José de Miranda
- Socorro
- Suratá
- Vetas

Tolima (1)
- Ibagué

Total (139)

Riesgo medio por bajo nivel de participación – Presidenciales

Antioquia (27)
- Amalfi
- Angostura
- Betania
- Betulia
- Briceño
- Buriticá
- Caracolí
- Concordia
- Dabeiba
- El Bagre
- Frontino
- Guadalupe
- Murindó
- Mutatá
- Nechí
- Necoclí
- Remedios
- San Andrés de Cuerquía
- San Juan de Urabá
- San Pedro de Urabá
- Tarso
- Titiribí
- Toledo
- Urrao
- Vegachí
- Vigía del Fuerte
- Yolombó

Arauca (1)
- Cravo Norte

Atlántico (3)
- Campo de La Cruz
- Luruaco
- Soledad

Bolívar (16)
- Altos del Rosario
- Arjona
- Arroyohondo
- Barranco de Loba
- Clemencia
- El Guamo
- Mahates
- María La Baja
- Mompós
- Montecristo
- Norosí
- Pinillos
- San Jacinto del Cauca
- Santa Catalina
- Santa Rosa
- Tiquisio

Boyacá (2)
- Chiquiza
- Cubará

Caquetá (7)
- Cartagena del Chairá
- Curillo
- El Paujil
- La Montañita
- Milán
- Solita
- Valparaíso

Cauca (9)
- Bolívar
- Cajibío
- El Tambo
- Guapi
- La Vega
- López
- Mercaderes
- Patía
- Suárez

Cesar (1)
- Pueblo Bello

Chocó (17)
- Acandí
- Atrato
- Bagadó
- Bahía Solano
- Bajo Baudó
- Carmen del Darién
- Condoto
- El Litoral del San Juan
- Istmina
- Lloró
- Medio Atrato
- Nóvita
- Río Iro
- Riosucio
- San José del Palmar
- Sipí
- Unguía

Córdoba (4)
- Ayapel
- Canalete
- Moñitos
- Tierralta

Guainía (1)
- Inírida

Guaviare (1)
- Calamar

La Guajira (2)
- Dibulla
- Maicao

Magdalena (6)
- Concordia
- Guamal
- Pedraza
- Puebloviejo
- Sitionuevo
- Zona Bananera

Meta (1)
- Mapiripán

Nariño (11)
- El Charco
- Francisco Pizarro
- La Tola
- Magüi
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Ospina
- Ricaurte
- Roberto Payán
- Santacruz
- Tumaco

Norte de Santander (8)
- Convención
- El Carmen
- El Tarra
- Hacarí
- La Playa
- Puerto Santander
- San Calixto
- Teorama

Putumayo (2)
- Leguízamo
- Puerto Guzmán

Santander (1)
- Chipatá

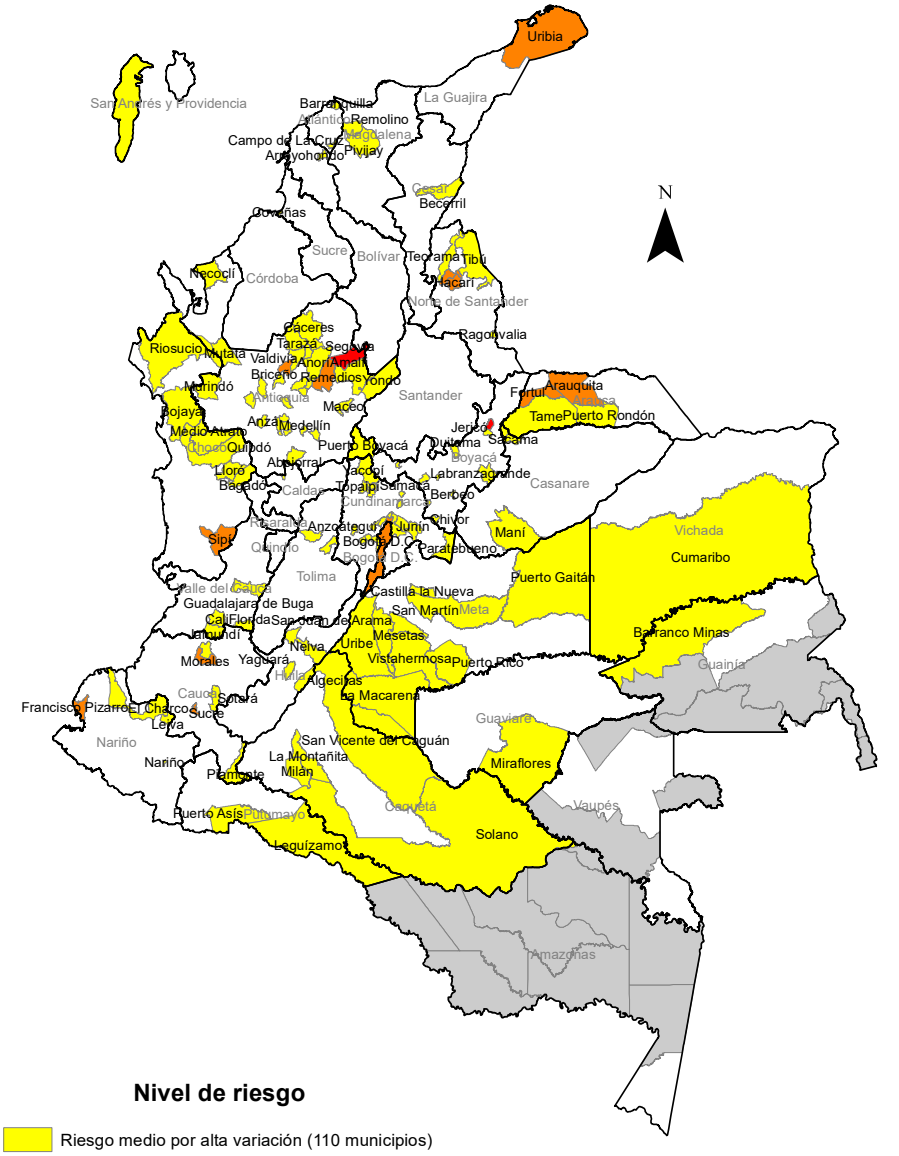
Valle del Cauca (1)
- Buenaventura

Vaupés (2)
- Caruru
- Mitú

Vichada (1)
- Puerto Carreño

Total general (124)

Mapa # 11.
Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones a la Cámara de Representantes 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio por alta variación (110 municipios)
- Riesgo alto por alta variación (13 municipios)
- Riesgo extremo por alta variación (3 municipios)
- No aplica

Total: 126 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

◆ Riesgo extremo por alta variación de la participación electoral - Cámara

Antioquia (1)
- Segovia

Boyacá (2)
- La Uvita
- La Victoria

Total (3)

◆ Riesgo alto por alta variación de la participación electoral Cámara

Antioquia (2)
- Amalfi
- Briceño

Arauca (2)
- Arauquita
- Fortul

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Cauca (2)
- Morales
- Sucre

Chocó (1)
- Sipí

Cundinamarca (1)
- Chía

La Guajira (1)
- Uribia

Nariño (1)
- Francisco Pizarro

Norte de Santander (2)
- Hacarí
- San Calixto

Total general (13)

◆ Riesgo medio por alta variación de la participación electoral Cámara

Antioquia (25)
- Abejorral
- Abriaquí
- Angostura
- Anorí
- Anzá
- Bello
- Buriticá
- Cáceres
- Carolina
- Entrerríos
- Envigado
- Granada
- Guadalupe
- La Estrella
- Maceo
- Marinilla
- Medellín
- Murindó
- Mutatá
- Necoclí
- Remedios
- San Andrés de Cuerquía
- Tarazá
- Valdivia
- Yondó

Arauca (2)
- Puerto Rondón
- Tame

Archipiélago de San Andrés (1)
- San Andrés

Atlántico (2)
- Barranquilla
- Campo de La Cruz

Bolívar (1)
- Arroyohondo

Boyacá (10)
- Berbeo
- Briceño
- Chivor
- Duitama
- Jericó
- La Capilla
- Labranzagrande
- Puerto Boyacá
- Samacá
- Soracá

Caldas (1)
- Marmato

Caquetá (4)
- La Montañita
- Milán
- San Vicente del Caguán
- Solano

Casanare (3)
- La Salina
- Maní
- Sácama

Cauca (3)
- Piamonte
- Sotará
- Suárez

Cesar (1)
- Becerril

Chocó (6)
- Bagadó
- Bojayá
- Lloró
- Medio Atrato
- Quibdó
- Riosucio

Cundinamarca (19)
- Cajicá
- El Colegio
- El Peñón
- Gama
- Guasca
- Junín
- La Calera
- La Palma
- Madrid
- Nemocón
- Paratebueno
- Quipile
- San Antonio del Tequendama
- Soacha
- Sopó
- Sutatausa
- Tenjo
- Topaipí
- Yacopí

Guainía (1)
- Barranco Minas

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (3)
- Algeciras
- Neiva
- Yaguará

Magdalena (2)
- Pivijay
- Remolino

Meta (9)
- Castilla la Nueva
- La Macarena
- Mesetas
- Puerto Gaitán
- Puerto Rico
- San Juan de Arama
- San Martín
- Uribe
- Vistahermosa

Nariño (3)
- El Charco
- Leiva
- Nariño

Norte de Santander (3)
- Ragonvalia
- Teorama
- Tibú

Putumayo (2)
- Leguízamo
- Puerto Asís

Sucre (1)
- Coveñas

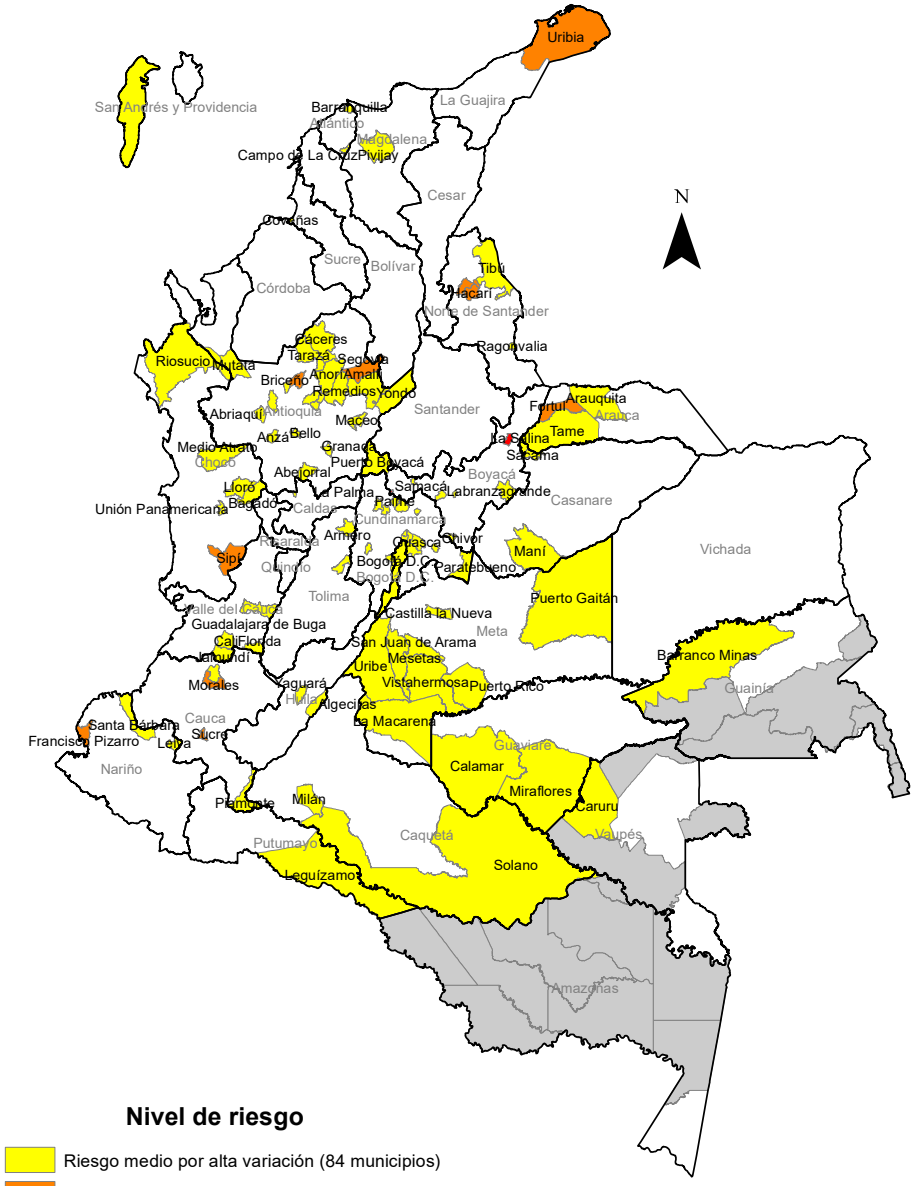
Tolima (2)
- Anzoátegui
- Piedras

Valle del Cauca (4)
- Cali
- Florida
- Guadalajara de Buga
- Jamundí

Vichada (1)
- Cumaribo

Total (110)

Mapa # 12.
Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones al Senado de la República 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio por alta variación (84 municipios)
- Riesgo alto por alta variación (10 municipios)
- Riesgo medio por alta variación (2 municipios)
- No aplica

Total: 96 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

◆ Riesgo extremo por alta variación de la participación electoral - Senado

Boyacá (2)
- La Uvita
- La Victoria

Total (2)

◆ Riesgo alto por alta variación de la participación electoral - Senado

Antioquia (2)
- Amalfi
- Briceño

Arauca (1)
- Fortul

Cauca (2)
- Morales
- Sucre

Chocó (1)
- Sipí

La Guajira (1)
- Uribia

Nariño (1)
- Francisco Pizarro

Norte de Santander (2)
- Hacarí
- San Calixto

Total general (10)

◆ Riesgo medio por alta variación de la participación electoral - Senado

Antioquia (18)
- Abejorral
- Abriaquí
- Amalfi
- Angostura
- Anorí
- Anzá
- Bello
- Buriticá
- Cáceres
- Carolina
- Granada
- Guadalupe
- Maceo
- Mutatá
- Remedios
- Tarazá
- Valdivia
- Yondó

Arauca (2)
- Puerto Rondón
- Tame

Archipiélago de San Andrés (1)
- San Andrés

Atlántico (2)
- Barranquilla
- Campo de La Cruz

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Boyacá (6)
- Briceño
- Chivor
- Labranzagrande
- Puerto Boyacá
- Samacá
- Soracá

Caldas (1)
- Marmato

Caquetá (2)
- Milán
- Solano

Casanare (3)
- La Salina
- Maní
- Sácama

Cauca (2)
- Piamonte
- Suárez

Chocó (5)
- Bagadó
- Lloró
- Medio Atrato
- Riosucio
- Unión Panamericana

Cundinamarca (14)
- Cajicá
- Chía
- El Peñón
- Gama
- Guasca
- La Calera
- La Palma
- Paime
- Paratebueno
- Quipile
- San Cayetano
- Soacha
- Sopó
- Sutatausa

Guainía (1)
- Barranco Minas

Guaviare (2)
- Calamar
- Miraflores

Huila (2)
- Algeciras
- Yaguará

Magdalena (9)
- Pivijay

Meta (9)
- Castilla la Nueva
- La Macarena
- Mesetas
- Puerto Gaitán
- Puerto Rico
- San Juan de Arama
- Uribe
- Vistahermosa

Nariño (2)
- Leiva
- Santa Bárbara

Norte de Santander (2)
- Ragonvalia
- Tibú

Putumayo (1)
- Leguízamo

Sucre (1)
- Coveñas

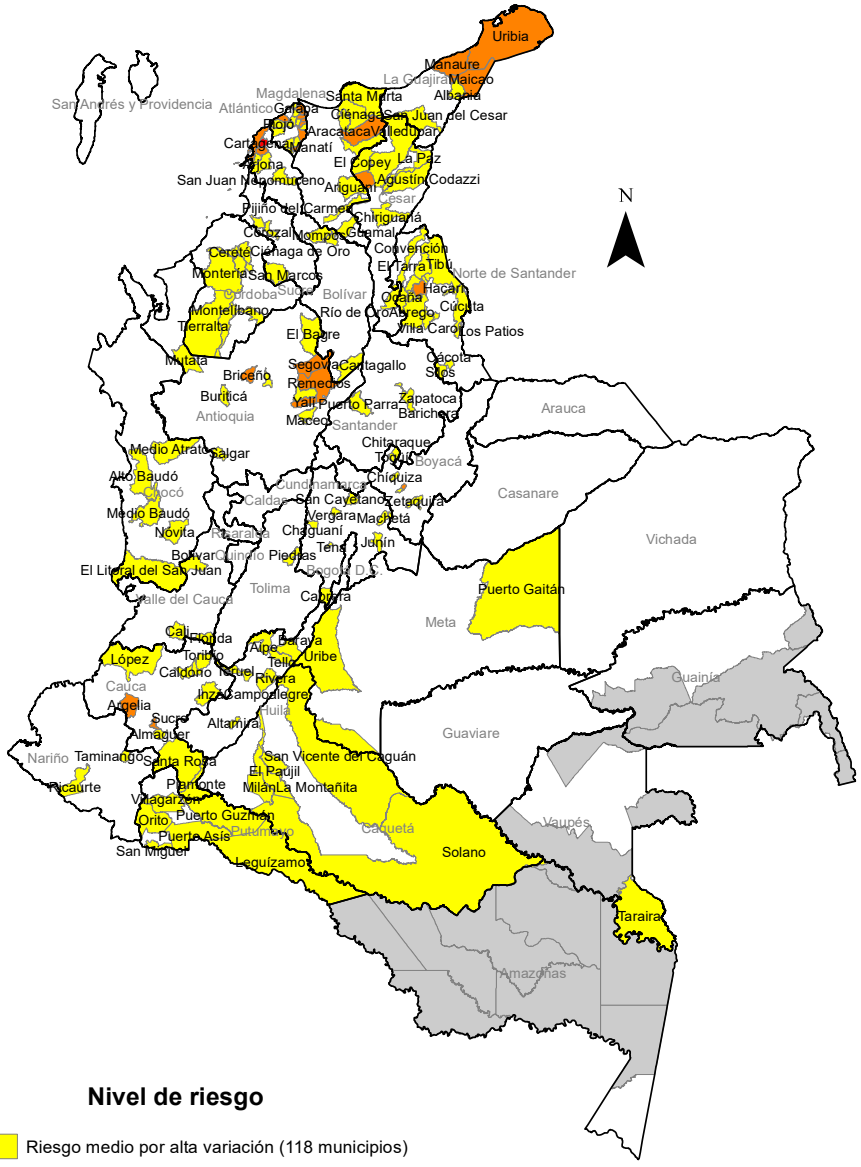
Tolima (2)
- Anzoátegui
- Piedras

Valle del Cauca (4)
- Cali
- Florida
- Guadalajara de Buga
- Jamundí

Vaupé (1)
- Caruru

Total (84)

Mapa # 13.
Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones a Presidencia 2018



Nivel de riesgo

- Riesgo medio por alta variación (118 municipios)
- Riesgo alto por alta variación (23 municipios)
- Riesgo extremo por alta variación (1 municipio)
- No aplica

Total: 142 municipios

1:8.000.000
0 4080 160 240 320 Kilómetros

◆ Riesgo extremo por alta variación de la participación electoral - Senado
Bolivar (1)
Santa Rosa
Total (1)

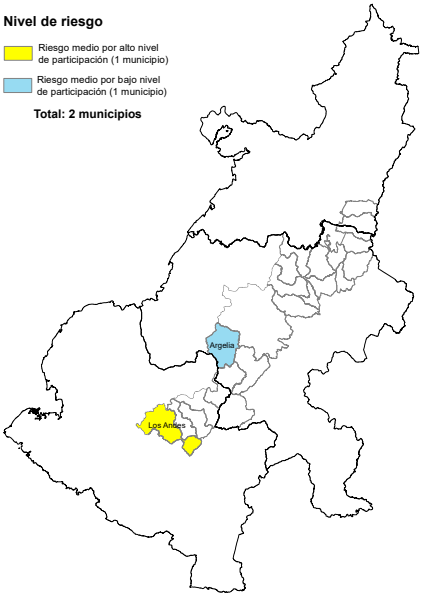
◆ Riesgo alto por alta variación de la participación electoral - Senado
Antioquia (4)
Briceño
Remedios
Segovia
Yali
Atlántico (8)
Barranquilla
Campo de La Cruz
Juan de Acosta
Malambo
Ponedera
Sabanagrande
Santo Tomás
Soledad
Bolívar (2)
Cartagena
Turbaco
Boyacá (1)
Soracá
Cauca (2)
Argelia
Sucre
Cesar (1)
Bosconia
La Guajira (3)
Maicao
Manaure
Uribia
Magdalena (1)
Aracataca
Norte de Santander (1)
Hacarí
Total (23)

◆ Riesgo medio por alta variación de la participación electoral - Presidencia
Antioquia (7)
Buriticá
Campamento
El Bagre
Maceo
Mutatá
Salgar
Vegachí
Atlántico (11)
Baranoa
Candelaria
Galapa
Luruaco
Manatí
Palmar de Varela
Piojó
Polonuevo
Puerto Colombia
Santa Lucía
Usiacurí
Bolívar (6)
Arjona
Cantagallo
Mompós
San Fernando
San Juan Nepomuceno
Turbaná
Boyacá (6)
Berbeo
Boyacá
Chíquiza
Chitaraque
Togüí
Zetaquira
Caquetá (5)
El Paujil
La Montañita
Milán
San Vicente del Caguán
Solano
Cauca (8)
Almaguer
Caldono
Inzá
Jambaló
López
Piamonte
Santa Rosa
Toribío
Cesar (6)
Agustín Codazzi
Chiriguaná
El Copey
La Paz
Rio de Oro
Valledupar
Chocó (5)
Alto Baudó
El Litoral del San Juan
Medio Atrato
Medio Baudó
Nóvita
Córdoba (6)
Cereté
Ciénaga de Oro
Montelíbano
Montería
San Carlos
Tierralta
Cundinamarca (8)
Cabrera
Chaguaní
Junín
Machetá
San Cayetano
Tena
Tibirita
Vergara
Huila (7)
Aipe
Altamira
Baraya
Campoalegre
Rivera
Tello
Teruel
La Guajira (2)
Albania
San Juan del Cesar
Magdalena (7)
Ariguaní
Ciénaga
Fundación
Guamal
Pijiño del Carmen
Santa Marta
Zona Bananera
Meta (2)
Puerto Gaitán
Uribe
Nariño (2)
Ricaurte
Taminango
Norte de Santander (13)
Abrego
Cácota
Convención
Cúcuta
El Tarra
La Playa
Los Patios
Lourdes
Ocaña
San Calixto
Silos
Tibú
Villa Caro
Putumayo (6)
Leguízamo
Orito
Puerto Asís
Puerto Guzmán
San Miguel
Villagarzón
Santander (3)
Barichara
Puerto Parra
Zapatoca
Sucre (3)
Corozal
San Marcos
Sincelejo
Tolima (1)
Piedras
Valle del Cauca (3)
Bolívar
Cali
Florida
Vaupés (1)
Taraira
Total general (118)

Mapa # 14.
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones a Cámara y Senado 2022 - CTEP

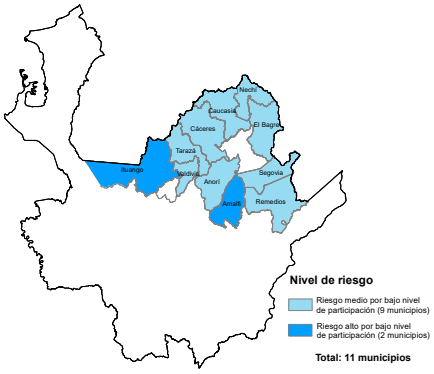
C1. Nariño - Cauca – Valle

Cámara



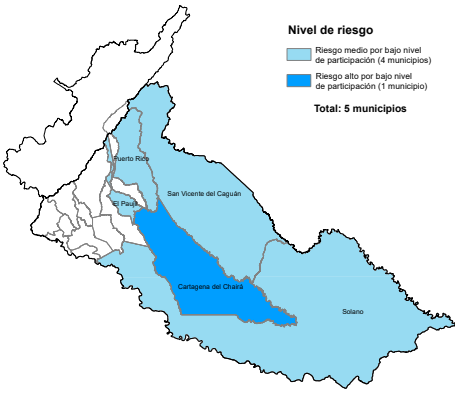
C3. Bajo Cauca

Cámara



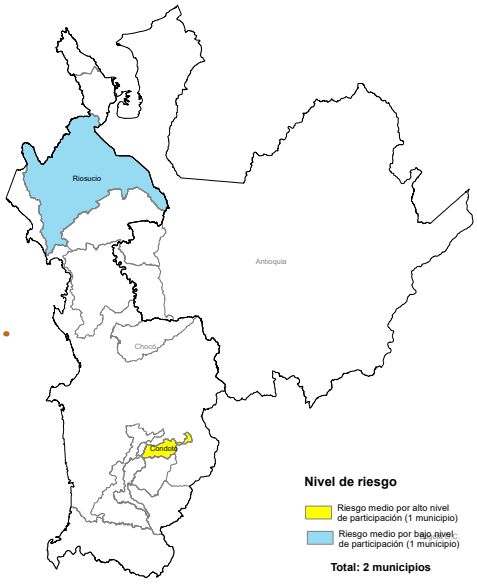
C5. Caquetá

Cámara



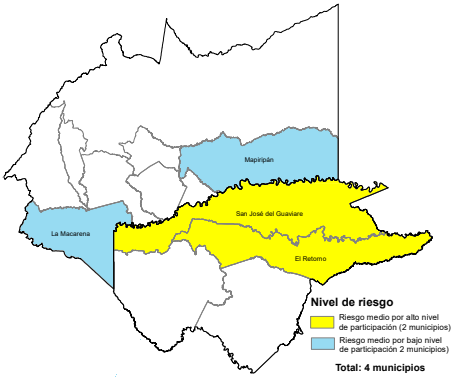
C6. Chocó

Cámara



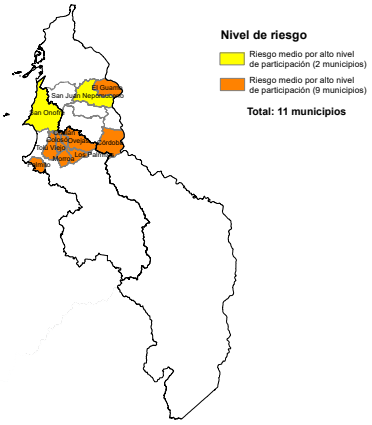
C7. Sur de Meta - Guaviare

Cámara



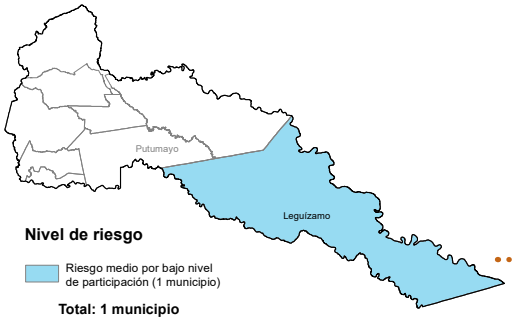
C8. Montes de María

Cámara



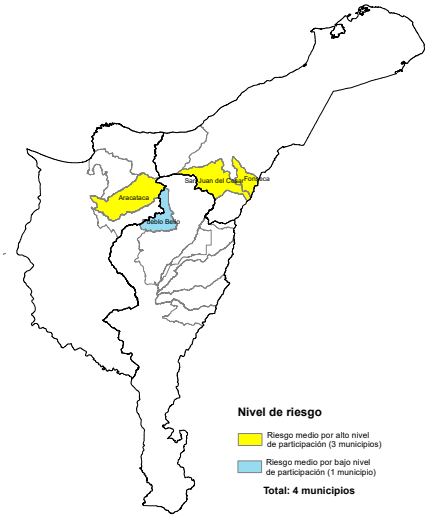
C11. Putumayo

Cámara



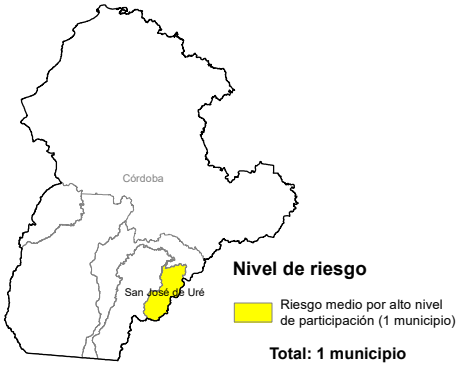
C12. Cesar - Magdalena - Guajira

Cámara



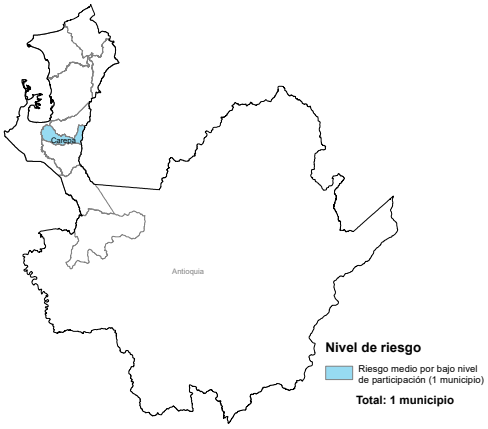
C13. Sur de Bolívar

Cámara



C14. Sur de Córdoba

Cámara

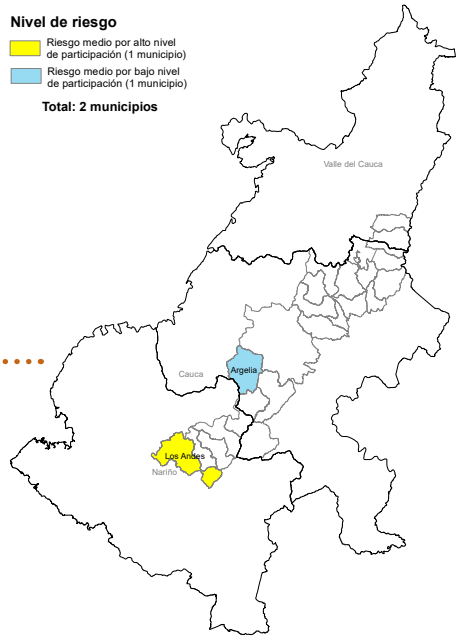


C16. Urabá

Cámara

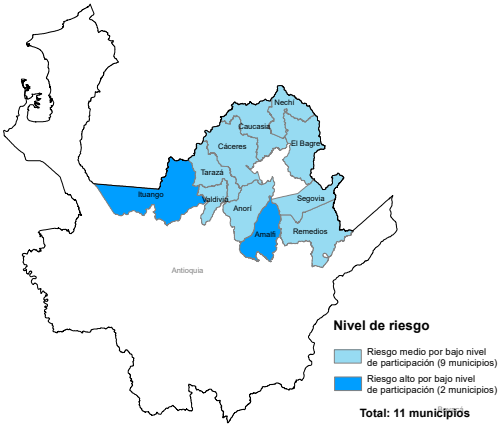
C1. Nariño - Cauca – Valle

Senado



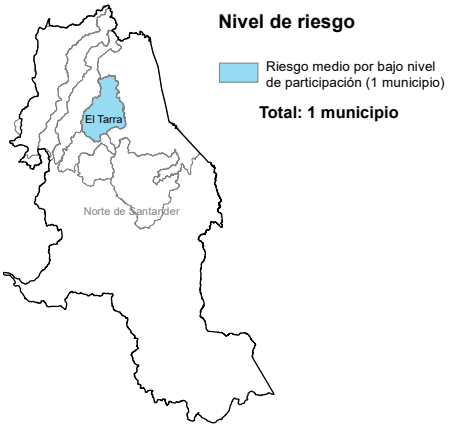
C3. Bajo Cauca

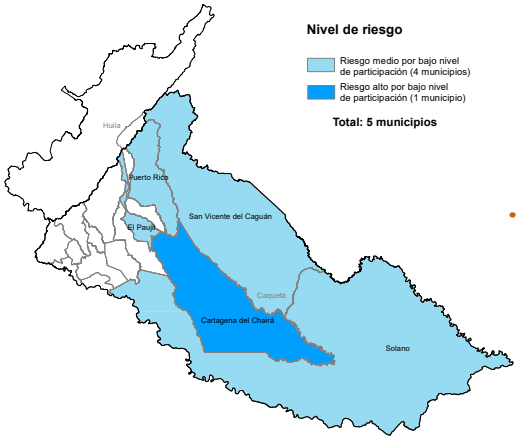
Senado



C4. Catatumbo

Senado



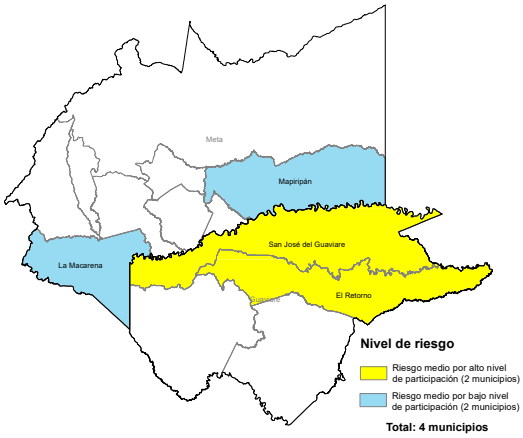


C5. Caquetá

Senado

C6. Chocó

Senado

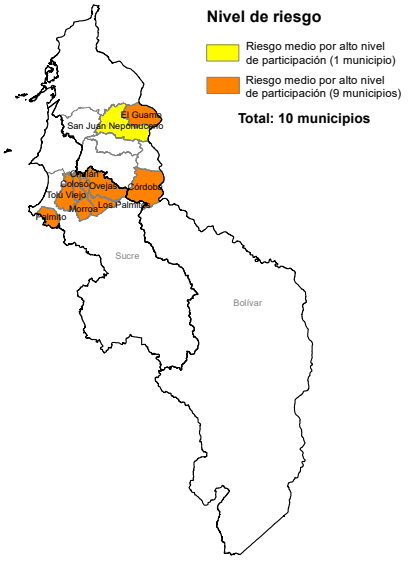


C7. Sur de Meta - Guaviare

Senado

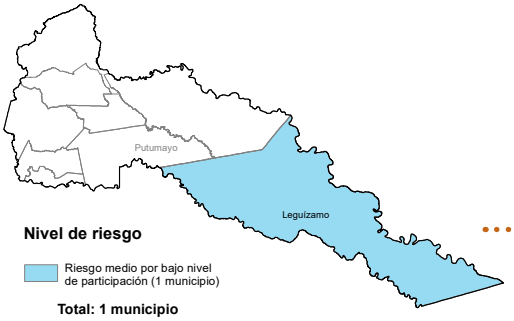
C8. Montes de María

Senado



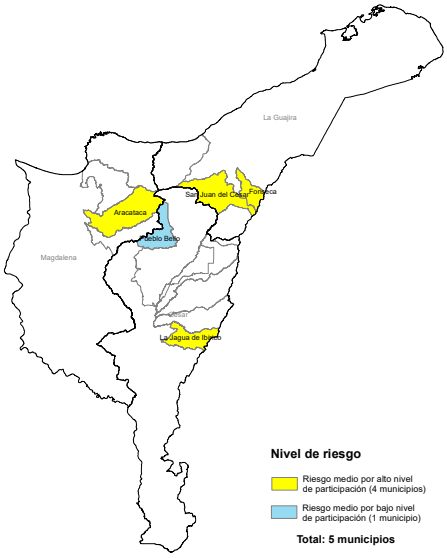
C11. Putumayo

Senado



C12. Cesar - Magdalena - Guajira

Senado

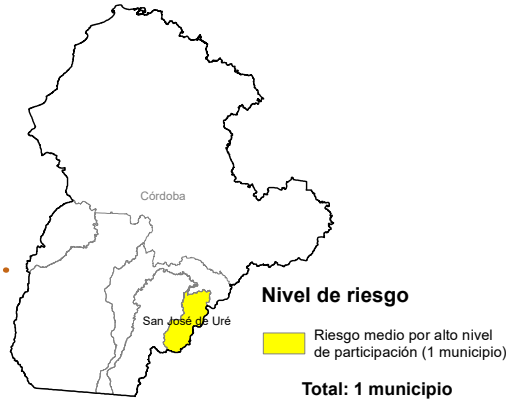


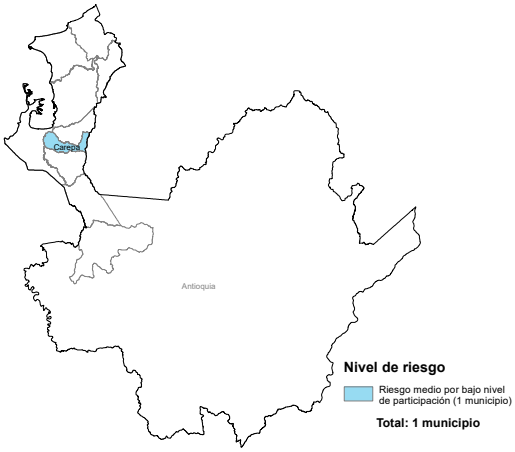
C13. Sur de Bolívar

Senado

C14. Sur de Córdoba

Senado





C16. Urabá

Senado

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Atipicidad en votos nulos y tarjetones no marcados, elecciones legislativas

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

Introducción

El fenómeno de los votos nulos y no marcados no ha sido suficientemente estudiado en la literatura comparada sobre elecciones. Quienes lo han hecho han identificado como causas destacadas factores institucionales, como el voto obligatorio y las reglas para reelección y elección de presidente (Kouba & Lysek, 2016), la complejidad de los tarjetones (Pachón et al., 2017), la estructura social sujeta a los flujos de población flotante (McAllister & Makkai, 1993) y factores económicos y demográficos como el nivel de pobreza, el nivel de educación, la urbanización y los ingresos per cápita (Power & Garand, 2007). Estos factores estrechamente relacionados con el diseño y la capacidad institucional local influyen en la manera como los ciudadanos ejercen el derecho a votar, pero de una manera que se presume involuntaria. No obstante, hay votantes que de forma voluntaria deciden anular sus votos como una forma de sentar una voz de protesta (Morales, 2013).

Aunque existen estudios que brindan explicaciones sobre la relación entre violencia y comportamiento electoral (Collier & Vicente, 2012; Gutiérrez-Romero, 2014; Human Right Watch, 2013; Wallsworth, 2017), estos han sido orientados a explicar la movilización de los ciudadanos hacia las urnas y la decisión de voto frente

a candidatos con antecedentes de violencia. Además, gran parte de esta literatura le apuesta a entender las diferencias entre países, asumiendo que las características asociadas a cada gran sistema electoral nacional explican las diferencias en el número de votos inválidos que resultan de una jornada electoral.

Los aspectos que pueden ser determinantes del número de votos inválidos en una elección están vinculados con las características de los municipios que revelan grandes diferencias en la persistencia de problemas que afectan el desempeño de los votantes en las urnas. Sin embargo, el contexto de violencia es un factor fundamental para explicar diferencias en la persistencia de votos inválidos por la influencia que tiene sobre el comportamiento electoral, y la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos con autonomía.

Este capítulo analiza el riesgo por niveles atípicos de votos nulos (VN) y tarjetones no marcados (TNM) para las elecciones legislativas de 2022 en Colombia, haciendo énfasis en la incidencia que pueden tener los factores sociales en municipios con antecedentes de violencia vinculada al conflicto armado. Con base en los resultados de las elecciones legislativas de los años 2010, 2014 y 2018, se hace una clasificación de los municipios del país para señalar sus diferentes niveles de riesgo. Aunque las condiciones de cada lugar pueden haber cambiado en los últimos cuatro años por diversas razones, la dinámica de la última elección regional es la que resulta más útil para informar sobre la realidad que puede tomar la próxima elección de octubre del presente año.

Así, la proporción de VN levanta sospecha cuando se registran niveles atípicamente altos o bajos, mientras los TNM son problemáticos sólo cuando se presentan niveles atípicamente bajos. Estas atipicidades conducen a identificar municipios donde los resultados electorales históricos generan la sospecha de posibles manipulaciones de la intención de votos de los ciudadanos para favorecer ciertos candidatos, bien sea por fraude o producto de la coerción.

En cuanto a VN, si se presentan niveles atípicamente altos, esto puede indicar manipulaciones orientadas a disminuir los niveles de votación de ciertos candidatos. Pero, si por el contrario, se registran niveles atípicamente bajos, esto representa una desviación de la forma usual como votan los colombianos, por lo que resulta una posibilidad de manipulación de los resultados electorales. Por otro lado, cuando se registran niveles muy bajos de TNM puede ser el resultado de la manipulación de las tarjetas electorales con el propósito de aumentar la votación de algún candidato.

Aunque la unidad de análisis base de este capítulo es el municipio, se extiende a un nivel de agregación departamental y regional, por dos razones. De un lado, para presentar un panorama más amplio de la incidencia del riesgo electoral que permi-

ta identificar patrones asociados a la ubicación de los municipios. Por otro lado, para adaptar el análisis del contexto de la jornada electoral legislativa de 2022, que constituye el objeto de estudio de este capítulo.

Para establecer el nivel de riesgo producto de estas anomalías se siguieron dos pasos. En una primera etapa se observaron las distribuciones de estas variables para determinar su comportamiento y establecer los niveles normales de dichas formas de votación. En un segundo momento se comparó el comportamiento de cada variable en cada municipio con la media nacional para, despejando los comportamientos atípicos, establecer los criterios de riesgo, tal como lo indican las tablas 1 y 2. Los símbolos $tnm_{\mu n}$ y tnm_{on} representan la media y la desviación estándar nacional de las tarjetas no marcadas. Por su parte, los símbolos $vn_{\mu n}$ y vn_{on} representan la media y la desviación estándar nacional de los votos nulos.

En las tablas se exponen los criterios de clasificación del nivel de riesgo por tarjetas no marcadas (tnm_i y vn_i) y votos nulos a nivel municipal. Así las cosas, la variación de los porcentajes de TNM y VN a nivel municipal nos permiten clasificar a los municipios en diferentes niveles de riesgo. Estos niveles van de -3 a 3 para poder clasificar los municipios con votaciones muy bajas o muy altas según lo señalado. Con base en estos valores se calculó el nivel de riesgo que presentan estos municipios para las elecciones legislativa del 2022. La tabla 1 muestra los criterios de clasificación del riesgo por TNM, el cual sólo es un problema cuando hay porcentajes muy bajos.

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

Nivel de riesgo	Criterio	Clasificación
No hay riesgo	$tnm_{\mu n} - tnm_{on} \geq tnm_i$	0
Riesgo medio por bajo nivel de TNM	$tnm_{\mu n} - 2tnm_{on} \leq tnm_i < tnm_{\mu n} - tnm_{on}$	-1
Riesgo alto por bajo nivel de TNM	$tnm_{\mu n} - 3tnm_{on} \leq tnm_i < tnm_{\mu n} - 2tnm_{on}$	-2
Riesgo extremo por bajo nivel de TNM	$tnm_{\mu n} - 3tnm_{on} > tnm_i$	-3

Fuente: Elaboración propia.

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

Tabla 2. Criterio de definición de riesgo en VN.

Nivel de riesgo	Criterio	Clasificación
Riesgo extremo por bajo nivel de VN	$vn_{\mu n} - 3vn_{on} > vn_i$	-3
Riesgo alto por bajo nivel de VN	$vn_{\mu n} - 3vn_{on} \leq vn_i < vn_{\mu n} - 2vn_{on}$	-2
Riesgo medio por bajo nivel de VN	$vn_{\mu n} - 2vn_{on} \leq vn_i < vn_{\mu n} - vn_{on}$	-1
No hay riesgo	$vn_{\mu n} - vn_{on} \leq vn_i < vn_{\mu n} + vn_{on}$	0
Riesgo medio por alto nivel de VN	$vn_{\mu n} + vn_{on} \leq vn_i < vn_{\mu n} + 2vn_{on}$	1
Riesgo alto por alto nivel de VN	$vn_{\mu n} + 2vn_{on} \leq vn_i < vn_{\mu n} + 3vn_{on}$	2
Riesgo extremo por alto nivel de VN	$vn_i \geq vn_{\mu n} + 3vn_{on}$	3

Fuente: Elaboración propia.

La clasificación de los riesgos permite identificar los municipios con comportamientos atípicos por TNM y VN. De esta forma, la detección de dichas anomalías puede sugerir manipulación de las votaciones y, por lo tanto, el riesgo de alteración de resultados para las elecciones de 2022.

1. Factores incidentes del riesgo electoral en lo local

Además de clasificar el nivel de riesgo de los municipios, se realizó un análisis de los factores que permiten explicar por qué un municipio está en mayor nivel de riesgo que otro. Para tal fin, y en aras de facilitar el procesamiento e interpretación de las variables de interés, se le aplicó valor absoluto a cada indicador, por lo que la escala se convirtió en una de 0 a 3, donde cero implica que no hay riesgo y tres implica el mayor nivel de riesgo. La tabla 3 muestra los estadísticos descriptivos de las variables dependientes usadas en el análisis.

Tabla 3. Variables de riesgo electoral.

Variable	Definición	Escala	Media
Nulos Senado	Riesgo por niveles **atípicos** de VN en las elecciones al Senado	0-3	0.279
Nulos Cámara	Riesgo por niveles **atípicos** de VN en las elecciones a la Cámara de Representantes	0-3	0.314
TNM Senado	Riesgo por niveles **atípicos** de tarjetones no marcados para las elecciones al Senado	0-3	0.089
TNM Cámara	Riesgo por niveles **atípicos** de tarjetones no marcados para las elecciones al Cámara de Representantes	0-3	0.098

Fuente: Elaboración propia.

La variable de riesgo por VN se construye para niveles atípicamente altos y bajos en elecciones tanto de Senado como de Cámara de Representantes. De otro lado, la variable de tarjetones no marcados sólo se construye para niveles atípicamente bajos en las elecciones de ambas cámaras del Congreso de la República. Por eso se presentan niveles medios más altos de riesgo por VN que por tarjetones no marcados.

Las variables explicativas fueron tomadas de la base de datos "panel municipal" del Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes. No todas las variables cuentan con información actualizada, por lo que se tomó el valor más reciente disponible en la base de datos, en este caso para el año 2019. La tabla 4 tiene las estadísticas descriptivas de las variables geográficas, fiscales, económicas y sociales para explicar la variación en el nivel de riesgo a nivel municipal.

Adicionalmente, incluimos un *dummy* para señalar los municipios en los que se crearon las dieciséis circunscripciones transitorias especiales de paz (CTEP) para la Cámara de Representantes.

Tabla 4. Variables de riesgo electoral.

Variable	Definición -escala	Año	N	Media	Desviación
Índice de ruralidad	Índice de ruralidad = Población rural/ población total. 0-1	2019	1122	0.563	0.24
Puntaje Saber 11	Puntaje total. 0-100	2019	1101	47.51	3.79
Asistencia escolar	Población que asiste a una institución educativa - porcentaje	2019	1122	25.14	3.72
Desempeño municipal – MDM	Total alumnos en todos los ciclos hasta secundaria/población total	2019	1121	50.18	9.35
IPM	Indicador de pobreza multidimensional. 0-100	2019	1122	41.79	17.34
Transferencias	Porcentaje de ingresos provenientes de las transferencias del SGP[1]	2019	1097	68.22	16.62
Inversión	Porcentaje de ingresos destinados a inversión	2019	1099	86.90	6.27
Ingresos propios	Porcentaje de ingresos correspondientes a ingresos propios	2019	1097	54.10	21.21
FBKF[2] per cápita	Formación bruta de capital fijo per cápita – millones de pesos	2019	1101	0.526	0.50
Distancia a Bogotá	Distancia lineal a Bogotá en Km	2019	1122	321.5	194.64
Desempeño fiscal	Indicador de desempeño fiscal del municipio. 0-100	2019	1097	68.68	7.21
Región Andina	Dummy región Andina	2019	1122	0.56	0.50

[1] Sistema General de Participaciones.
[2] Es el tipo de inversión que incrementa el acervo de capital existente en la economía.

Región Caribe	Dummy región Caribe	2019	1122	0.17	0.38
Región Pacífica	Dummy región Pacífica	2019	1122	0.15	0.37
Región Orinoquía	Dummy región Orinoquía	2019	1122	0.05	0.22
Región Amazonía	Dummy región Amazonía	2019	1122	0.05	0.22
Extorsiones	Actos de extorsión por cada 10.000 habitantes	2019	1122	1.35	1.91
Desplazamiento forzado	Ocurrencia de desplazamiento forzado por cada 10.000 habitantes	2019	998	84.2	520.8
Hurtos	Número de hurtos por cada 10.000 habitantes	2019	1122	25.9	25.7
Indicador de desempeño fiscal	Desempeño fiscal de las entidades territoriales – escala 0-100	2019	1097	68.68	7.21
Circunscripciones de paz	16 circunscripciones transitorias especiales de paz en la Cámara de Representantes. 0-1	2021	1122	0.07	0.26

Fuente: Elaboración propia.

2. Análisis estadístico de los factores de riesgo electoral

El análisis estadístico ofrece una aproximación a los factores fiscales, socioeconómicos, demográficos y de buen gobierno que inciden en la probabilidad de que los municipios del país presenten riesgo de fraude electoral por atipicidad en VN y TNM en las para las elecciones legislativas del año 2022. Dadas las características de cada una de las variables dependientes, cuya escala va de 0 a 3, se usó un modelo de regresión logístico ordinal, el cual nos permite estimar qué tan bien el riesgo de fraude puede ser predicho por las variables explicativas de interés. Este modelo puede verse como una extensión de la regresión logística binaria, que aplica para variables respuesta con escalas de más de dos categorías.

En la tabla 5 se ilustran tres modelos, dos para VN (uno para cada cámara del Con-

greso de la República), y uno para TNM, en cuyo caso se muestra sólo el de Cámara que tiene mejor puntaje en las pruebas AIC y BIC.

El mayor riesgo, como se había evidenciado en la tabla 1, se presentó por niveles atípicamente altos de VN tanto para Cámara (el más alto) como para Senado.

Tabla 5. Modelos de regresión logística ordinal.

	Riesgo VN Cámara	**Riesgo VN Senado**	**Riesgo TNM Cámara**
Puntaje Saber 11	-0.072	-0.048	0.060
	(2.49)*	(1.54)	(1.42)
Asistencia Escolar	0.037	0.025	0.133
	(1.44)	(0.91)	(3.49)**
MDM	0.002	-0.000	0.004
	(0.18)	(0.04)	(0.24)
IPM	0.002	-0.002	0.021
	(0.08)	(0.20)	(2.23)*
Transferencias	-0.002	-0.011	0.028
	(0.07)*	(0.07)	(0.10)*
Inversión	-0.018	-0.022	0.02
	(0.01)*	(0.01)*	(0.02)
Ingresos propios	0.003	-0.002	-0.007
	(0.05)	(0.05)	(0.01)
Distancia a Bogotá	-0.001	-0.002	0.001
	(1.44)	(2.71)**	(1.26)
Región Andina	-1.479	-0.379	-0.990
	(3.73)**	(0.77)	(1.77)*
Región Caribe	-1.079	0.498	-1.186
	(2.74)**	(1.01)	(2.19)**
Región Pacífica	-1.348	-0.017	-0.867
	(3.50)**	(0.03)	(1.59)
Región Orinoquía	-1.162	0.161	-1.145
	(2.35)*	(0.28)	(1.52)

Extorsión	0.079	-0.002	0.027
	(1.66)*	(0.03)	(0.36)
Desplazamiento forzado	-0.000	0.000	0.000
	(0.51)	(0.52)	(1.73)**
Hurtos	0.010	0.011	0.000
	(2.46)*	(2.63)**	(0.00)
Circunscripción Paz	-0.297	0.007	-0.624
	(1.26)	(0.03)	(1.77)**
Contante 1	-1.740	-0.488	1.409
	(0.96)	(0.25)	(0.77)
Constante 2	0.497	1.604	2.463
	(0.27)	(0.82)	(1.26)

Errores estándar entre paréntesis. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Fuente: Elaboración propia.

Teniendo como categoría de referencia la pertenencia de los municipios de la región de la Amazonía, todas las variables geográficas de región son significativas frente al riesgo por valores anómalos de VN en elecciones de Cámara de representantes. La significancia de la variable de región que identifica a los municipios del área Andina es consistente tanto para VN como para tarjetones no marcados, siendo estas entidades territoriales en las que menor es el riesgo.

Los factores educativos también tienen incidencia sobre el riesgo electoral. Aquellos municipios con mayores valores promedio de resultados en pruebas Saber 11, tienen una menor probabilidad de riesgo por VN, acorde con las elecciones a la Cámara de Representantes. En cuanto a variables relacionadas con la estabilidad y armonía social a nivel local, resultan ser significativas las cifras de extorsiones, hurtos y desplazamiento forzado como hechos que están asociados positivamente con la presencia de riesgo electoral.

La variable dummy indicativa de los municipios que son circunscripciones especiales de paz muestra que el riesgo electoral por anomalías en tarjetones no marcados se reduce para los municipios que hacen parte de las circunscripciones transitorias de paz. Este hallazgo resulta llamativo, aunque parezca sorpresivo por tratarse de municipios con persistencia de problemas estructurales que pueden catalogarse como causas estructurales/objetivas de la presencia del conflicto armado (Chambers, 2013), como el rol diferencial del Estado o la persistencia de la pobreza; elementos de contexto que podrían incidir en el comportamiento electoral.

Sin embargo, la inclusión de estos elementos en el decreto que reglamenta las circunscripciones es el reflejo de procesos de reconfiguración de las relaciones sociales en territorios históricamente afectados por la violencia, que pueden generar efectos positivos sobre la democracia local.

Con el propósito de ofrecer un análisis comparativo de los efectos de las diferentes variables explicativas del modelo, se estimaron efectos marginales, que expresan el cambio en la variable dependiente ante cambios unitarios de cada variable independiente, manteniendo el resto constantes.

Tabla 6. Efectos marginales.

	Riesgo VN Cámara (dy/dx)	**Riesgo VN Senado (dy/dx)**	**Riesgo TNM Cámara (dy/dx)**
Puntaje Saber 11	-0.009	-0.006	0.004
	(0.04)**	(1.55)	(1.41)
Asistencia Escolar	0.005	0.003	0.010
	(0.03)*	(0.91)	(3.44)**
MDM	- 0.001	-0.000	0.000
	(0.18)	(0.04)	(0.24)
IPM	0.000	-0.000	0.002
	(0.16)	(0.20)	(2.22)**
Transferencias	-0.017	-0.016	-0.002
	(0.01)*	(0.12)	(0.00)***
Inversión	-0.025	-0.003	0.000
	(0.00)	(0.02)*	(0.01)
Ingresos propios	0.004	-0.001	-0.000
	(0.01)	(0.00)	(0.01)
Distancia a Bogotá	-0.000	-0.000	0.000
	(1.45)	(2.72)**	(1.26)
Región Andina	-0.211	-0.048	-0.072
	(3.83)***	(0.77)	(1.77)
Región Caribe	-0.154	0.063	-0.087
	(2.78)**	(1.01)	(2.19)*

Región Pacífica	-0.192	-0.002	-0.063
	(3.57)***	(0.03)	(1.58)
Región Orinoquía	-0.166	0.021	-0.084
	(2.37)**	(0.28)	(1.52)
Extorsión	0.011	-0.000	0.002
	(1.67)*	(0.03)	(0.36)
Desplazamiento forzado	-0.000	0.000	0.000
	(0.51)	(0.52)	(1.73)
Hurtos	0.001	0.001	0.000
	(2.48)**	(2.66)**	(0.00)
Circunscripción	-0.042	0.001	-0.046
	(1.26)	(0.03)	(1.77)

Errores estándar entre paréntesis. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Fuente: Elaboración propia.

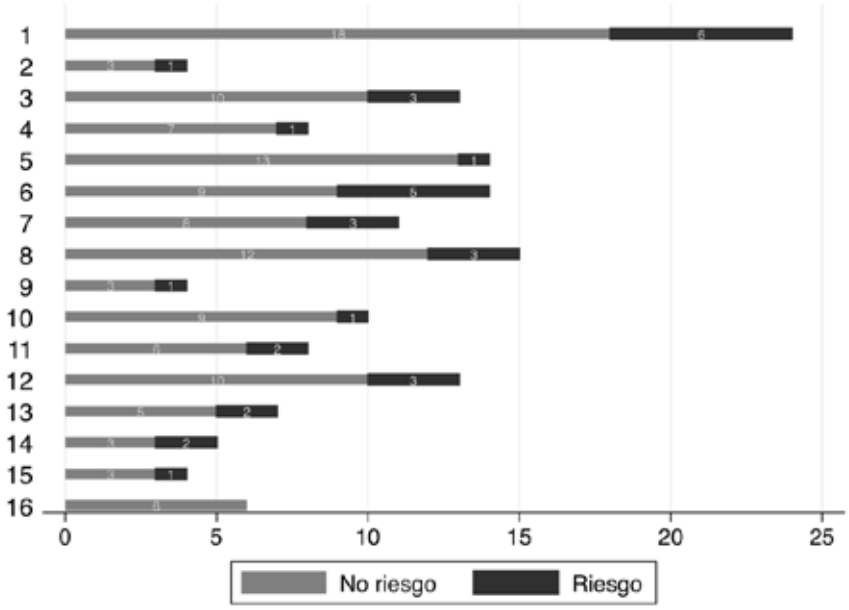
Los cambios marginales permiten evidenciar algunos patrones que corroboran las intuiciones previas a la estimación estadística, aunque la mayoría de los factores explicativos incluidos en el modelo generan un impacto muy pequeño sobre la probabilidad de que se presenten cualquiera de los tres tipos de riesgo. El aumento de cada punto porcentual en la proporción de gastos destinados a inversión reduce el riesgo de que se presenten valores atípicamente altos de VN alrededor de un 0.25%. Por su parte, los mejoramientos de los indicadores de educación, como el puntaje promedio que obtienen los estudiantes en las pruebas Saber 11, generan reducciones de 0.09% por cada punto porcentual adicional.

La variable que incluye el efecto promedio de los municipios que son circunscripciones especiales de paz no reveló incidencia significativa marginal sobre los indicadores de riesgo electoral.

3. Riesgo electoral en las circunscripciones especiales de paz

Los municipios que conforman las circunscripciones especiales de paz identificadas luego del Acuerdo entre gobierno y FARC, son las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia y a partir de la aprobación del Acto Legislativo 02 del 2021, han sido creadas dieciséis circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030.

Gráfica 1. Riesgo por nivel atípicamente alto de VN al Senado.

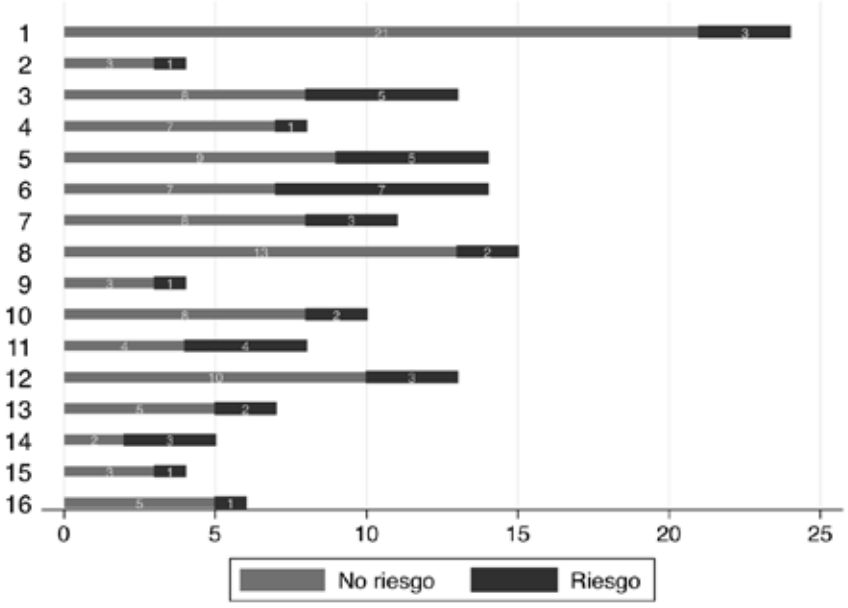


Fuente: Elaboración propia.

Estas zonas cuentan con poblaciones que han sido históricamente abandonadas por el Estado y que han sufrido con agudeza las vicisitudes del conflicto armado. Sus indicadores socioeconómicos dejan ver condiciones de pobreza extrema y marginalidad persistente; para el año 2019 se evidenciaba, en promedio, un indicador de pobreza multidimensional - IPM de 53.98, el cual supera el promedio nacional para este índice que se ubicaba en 41.79 (ver tabla 3).

Por otro lado, las debilidades institucionales de estas zonas en las que el Estado no hace presencia efectiva también son evidentes, en particular, si se mira el desempeño fiscal promedio de los municipios pertenecientes a estas regiones de paz, alcanza solo 66,9 de un total de 100 puntos posibles.

Gráfica 2. Riesgo por nivel atípicamente alto de VN a la Cámara de Representantes.

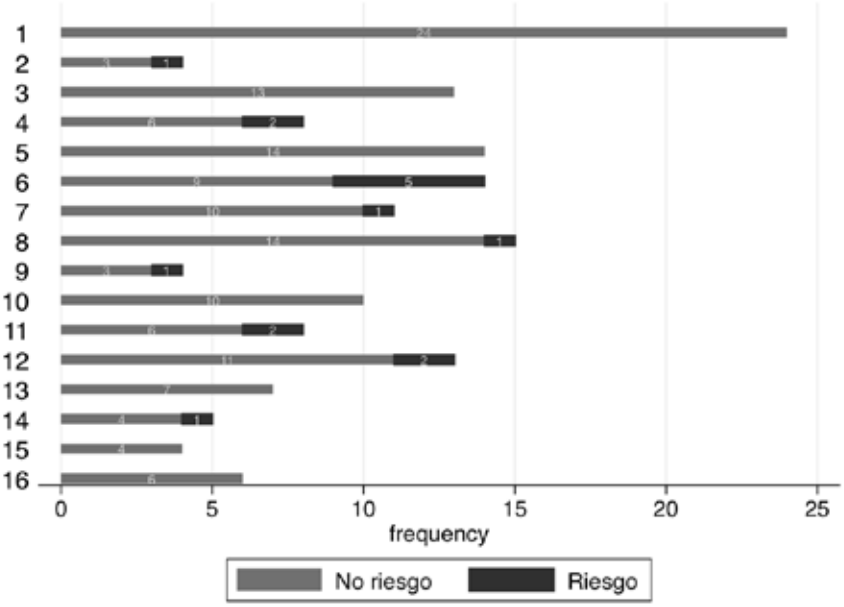


Fuente: Elaboración propia.

Con el propósito de identificar las anormalidades probables en el campo político electoral con miras a las elecciones legislativas del año 2022, se construyó un indicador dicotómico de riesgo. En efecto, las gráficas 1, 2 y 3 ilustran cuántos municipios presentan algún nivel de riesgo electoral por cada una de las circunscripciones especiales de paz.

Los hallazgos no contrastan con los indicadores socioeconómicos y fiscales. De los 167 municipios que componen las zonas especiales de paz, 35 presentan riesgo por niveles atípicamente altos de VN en las elecciones al Senado, 40 presentan el mismo tipo de riesgo en las elecciones a la Cámara de Representantes, y 16 presentan riesgo por niveles atípicos de tarjetones no marcados en las elecciones legislativas en general.

Gráfica 3. Riesgo por nivel atípico de tarjetones no marcados a la Cámara de Representantes.



Fuente: Elaboración propia.

Entre las 16 circunscripciones, la que presenta el mayor número de municipios en riesgo es la que está constituida por las entidades territoriales del departamento del Chocó. El 50% de esos municipios presenta al menos algún tipo de riesgo electoral de cara a las elecciones legislativas del 2022. Por su parte, las circunscripciones 4 (Norte de Santander), 9 (Cauca), 15 (Tolima) y 16 (Urabá antioqueño), presentan pocos (como máximo el 20%) municipios con algún tipo de riesgo electoral.

4. Conclusiones

En este capítulo, además de clasificar los municipios de acuerdo con su nivel de riesgo por VN y TNM, quisimos explorar algunos factores que pudieran explicar la clasificación en las escalas de riesgo de estas dos variables. Los resultados muestran lo que se sospechaba en términos generales: los municipios más vulnerables por sus condiciones sociales, políticas o económicas tienden a presentar mayores niveles de riesgo electoral. De esto no están exentos los municipios de las CETP, justamente por su condición de ser lugares en los que el conflicto armado hizo mayores estragos históricamente. Entonces, la mitigación de los riesgos electorales pasa en gran medida por esfuerzos de fortalecimiento de las instituciones estatales y el desarrollo socioeconómico de los municipios más alejados del país.

Lista de referencias

Chambers, P. A. (2013). En busca de las causas del conflicto armado colombiano y las violencias: analizando los comienzos de una tendencia científico-social. *Discusiones Filosóficas*, 14(23), 279–304. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-61272013000200015&lng=en&nrm=iso&tlng=es

Collier, P., & Vicente, P. C. (2012). Violence, bribery, and fraud: the political economy of elections in Sub-Saharan Africa. *Public Choice*, 153(1), 117–147. https://doi.org/10.1007/S11127-011-9777-Z

Gutiérrez-Romero, R. (2014). An Inquiry into the Use of Illegal Electoral Practices and Effects of Political Violence and Vote-buying. *Journal of Conflict Resolution*, 58(8), 1500–1527. https://doi.org/10.1177/0022002714547902

Human Right Watch. (2013). *Divide and Rule State-Sponsored Ethnic Violence in Kenya*. Recuperado de https://www.hrw.org/report/1993/11/01/divide-and-rule-state-sponsored-ethnic-violence-kenya

Kouba, K., & Lysek, J. (2016). Institutional determinants of invalid voting in post-communist Europe and Latin America. *Electoral Studies*, 41, 92–104. https://doi.org/10.1016/J.ELECTSTUD.2015.11.021

McAllister, I., & Makkai, T. (1993). Institutions, society or protest? Explaining invalid votes in Australian elections. *Electoral Studies*, 12(1), 23–40. https://doi.org/10.1016/0261-3794 (93)90004-4

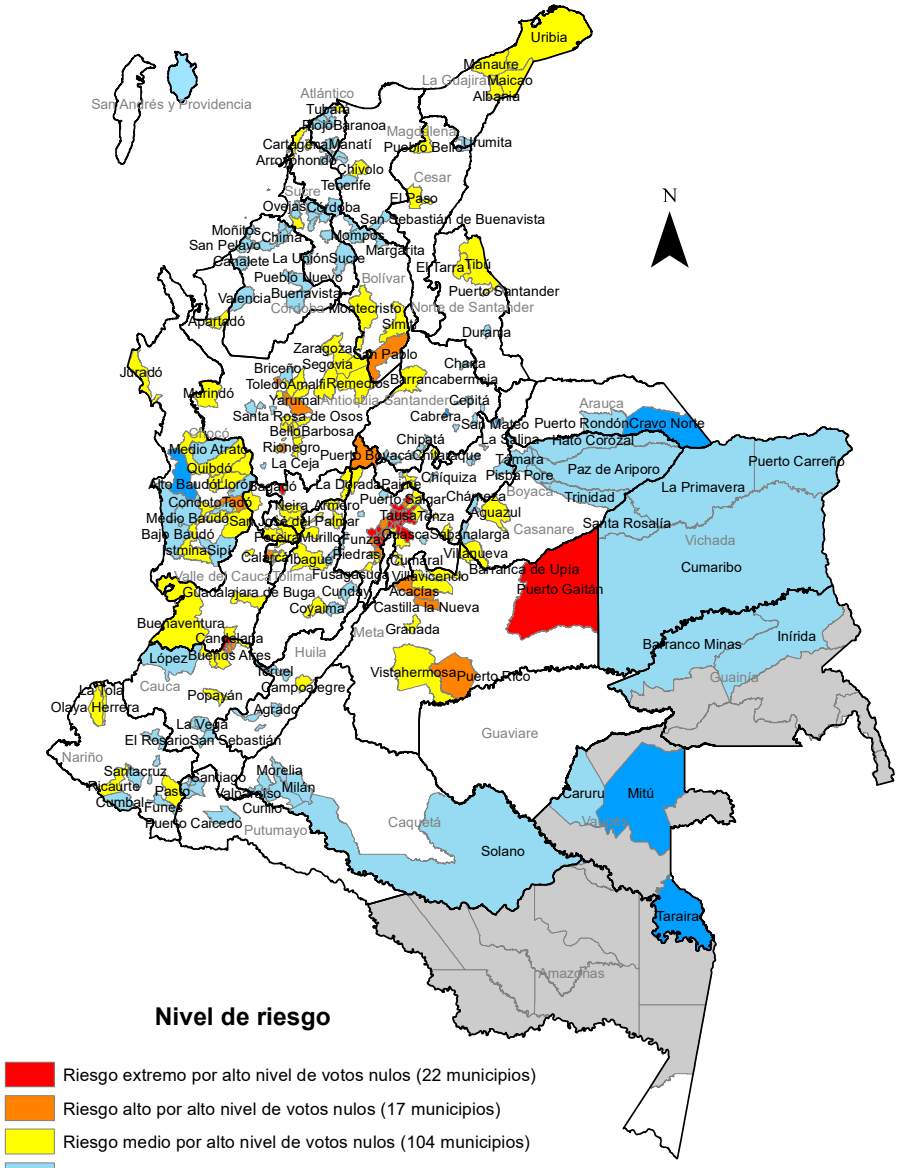
Pachón, M., Carroll, R., & Barragán, H. (2017). Ballot design and invalid votes: Evidence from Colombia. *Electoral Studies*, 48, 98–110. https://doi.org/10.1016/J.ELECTSTUD.2017.05.005

Power, T. J., & Garand, J. C. (2007). Determinants of invalid voting in Latin America. *Electoral Studies*, 26(2), 432–444. https://doi.org/10.1016/J.ELECTSTUD.2006.11.001

Wallsworth, G. (2017). *Popular participation and political violence* | MSU Libraries. https://d.lib.msu.edu/etd/4021

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 15.
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Cámara de Representantes 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos (22 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de votos nulos (17 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de votos nulos (104 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos (122 municipios)
- Riesgo altp por bajo nivel de votos nulos (6 municipios)
- No aplica

Total: 271 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos – Cámara

Caldas (1)
- Supía

Cauca (2)
- Puerto Tejada
- Villa Rica

Cundinamarca (18)
- Cajicá
- Cogua
- El Rosal
- Facatativá
- Funza
- Gachancipá
- Guasca
- Madrid
- Mosquera
- Nemocón
- Sesquilé
- Sopó
- Suesca
- Tabio
- Tausa
- Tocancipá
- Ubaté
- Zipaquirá

Meta (1)
- Puerto Gaitán

Total (22)

Riesgo alto por alto por alto nivel de votos nulos – Cámara

Antioquia (3)
- Caldas
- Santa Rosa de Osos
- Toledo

Bolívar (1)
- San Pablo

Boyacá (1)
- Puerto Boyacá

Cauca (2)
- Guachené
- Padilla

Chocó (1)
- Tadó

Cundinamarca (5)
- Bojacá
- Soacha
- Subachoque
- Sutatausa
- Tenjo

Meta (3)
- Acacías
- Castilla la Nueva
- Puerto Rico

Quindío (1)
- Montenegro

Total (17)

Riesgo medio por alto nivel de votos nulos – Cámara

Antioquia (19)
- Amagá
- Amalfi
- Angostura
- Apartadó
- Barbosa
- Bello
- Copacabana
- Girardota
- Guarne
- Itagüí
- La Ceja
- Murindó
- Remedios
- Rionegro
- San José de La Montaña
- San Pedro
- Segovia
- Yarumal
- Zaragoza

Atlántico (1)
- Barranquilla

Bolívar (4)
- Cartagena
- Montecristo
- Simití
- Villanueva

Boyacá (5)
- Chiquinquirá
- Chitaraque
- San Miguel de Sema
- Santa María
- Tenza

Caldas (6)
- Chinchiná
- La Dorada
- Manizales
- Marmato
- Neira
- Villamaría

Casanare (2)
- Aguazul
- Villanueva

Cauca (4)
- Buenos Aires
- Miranda
- Popayán
- Santander de Quilichao

Cesar (2)
- El Paso
- Pueblo Bello

Chocó (8)
- Atrato
- Condoto
- El Carmen de Atrato
- Istmina
- Juradó
- Lloró
- Quibdó
- San José del Palmar

Cundinamarca (13)
- Cáqueza
- Chía
- Chocontá
- Cucunubá
- Fusagasugá
- Granada
- Guachetá
- La Calera
- Lenguazaque
- Puerto Salgar
- Sibaté
- Simijaca
- Ubaque

Huila (1)
- Campoalegre

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

Magdalena (1)
- Chivolo

Meta (5)
- Barranca de Upía
- Cumaral
- Granada
- Villavicencio
- Vistahermosa

Nariño (4)
- La Tola
- Olaya Herrera
- Pasto
- Ricaurte

Norte de Santander (3)
- El Tarra
- Puerto Santander
- Tibú

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

Risaralda (5)
- Dosquebradas
- La Virginia
- Pereira
- Pueblo Rico
- Santa Rosa de Cabal

Santander (2)
- Barbosa
- Barrancabermeja

Sucre (1)
- Sincelejo

Tolima (6)
- Armero
- Casabianca
- Coyaima
- Ibagué
- Mariquita
- Murillo

Valle del Cauca (4)
- Buenaventura
- Candelaria
- Guadalajara de Buga
- La Unión

Total (104)

Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos – Cámara

Antioquia (5)
- Abriaquí
- Briceño
- Giraldo
- Hispania
- Olaya

Arauca (1)
- Puerto Rondón

Archipiélago de San Andrés (1)
- Providencia

Atlántico (9)
- Baranoa
- Candelaria
- Juan de Acosta
- Manatí
- Piojó
- Santa Lucía
- Suan
- Tubará
- Usiacurí

Bolívar (6)
- Arroyohondo
- Córdoba
- Margarita
- Mompós
- San Cristóbal
- Talaigua Nuevo

Boyacá (9)
- Betéitiva
- Briceño
- Busbanzá
- Chiquiza
- Floresta
- Panqueba
- Pisba
- San Mateo
- Sativasur

Caquetá (6)
- Albania
- Curillo
- Milán
- Morelia
- Solano
- Valparaíso

Casanare (8)
- Chámeza
- Hato Corozal
- La Salina
- Paz de Ariporo
- Pore
- Sabanalarga
- Támara
- Trinidad

Cauca (4)
- La Vega
- López
- San Sebastián
- Sucre

Cesar (1)
- Manaure

Chocó (6)
- Bagadó
- Bajo Baudó
- Medio Atrato
- Medio Baudó
- Río Iro
- Sipí

Córdoba (10)
- Buenavista
- Canalete
- Chimá
- Momil
- Moñitos
- Pueblo Nuevo
- Puerto Escondido
- San Pelayo
- Tuchín
- Valencia

Cundinamarca (4)
- Beltrán
- Gama
- Paime
- Quebradanegra

Guainía (2)
- Barranco Minas
- Inírida

Huila (4)
- Agrado
- Elías
- La Argentina
- Teruel

La Guajira (1)
- Urumita

Magdalena (4)
- Cerro San Antonio
- Concordia
- San Sebastián de Buenavista
- Tenerife

Nariño (7)
- Ancuyá
- Contadero
- Cumbal
- El Peñol
- El Rosario
- Funes
- Santacruz

Norte de Santander (1)
- Durania

Putumayo (5)
- Colón
- Puerto Caicedo
- San Francisco
- Santiago
- Sibundoy

Santander (12)
- Aguada
- Cepitá
- Charta
- Chipatá
- Guavatá
- Jordán
- La Belleza
- Ocamonte
- Palmar
- San Benito
- San Joaquín
- San José de Miranda

Sucre (8)
- Galeras
- La Unión
- Los Palmitos
- Ovejas
- San Juan de Betulia
- San Pedro
- Sucre
- Tolú Viejo

Tolima (3)
- Cunday
- Piedras
- Prado

Vaupés (1)
- Caruru

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

Total (122)

Riesgo alto por bajo nivel de votos nulos – Cámara

Arauca (1)
- Cravo Norte

Boyacá (1)
- Guacamayas

Chocó (1)
- Alto Baudó

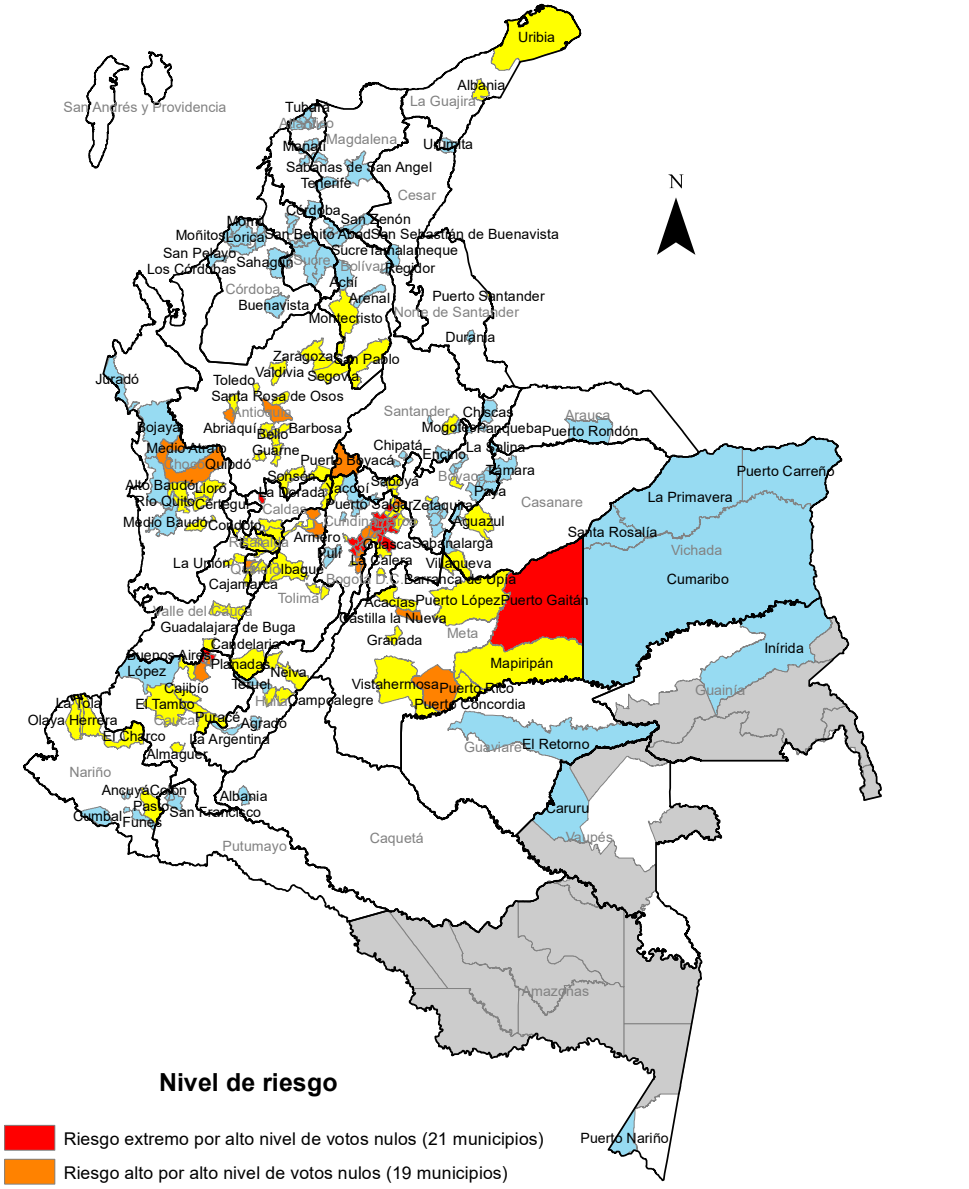
Santander (1)
- Cabrera

Vaupés (2)
- Mitú
- Taraira

Total (6)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 16.
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Senado de la República 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos (21 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de votos nulos (19 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de votos nulos (92 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos (110 municipios)
- No aplica

Total: 242 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos – Senado

Caldas (1)
- Supía

Cauca (3)
- Puerto Tejada
- Puerto Tejada
- Villa Rica

Cundinamarca (16)
- Cajicá
- Cogua
- El Rosal
- Facatativá
- Funza
- Gachancipá
- Guasca
- Madrid
- Nemocón
- Sesquilé
- Sopó
- Suesca
- Tausa
- Tocancipá
- Ubaté
- Zipaquirá

Meta (1)
- Puerto Gaitán

Total (21)

Riesgo alto por alto nivel de votos nulos – Senado

Antioquia (2)
- Abriaquí
- Santa Rosa de Osos

Boyacá (1)
- Puerto Boyacá

Cauca (2)
- Guachené
- Santander de Quilichao

Chocó (1)
- Quibdó

Cundinamarca (8)
- Cajicá
- Guachetá
- Mosquera
- Sibaté
- Soacha
- Subachoque
- Tabio
- Tenjo

Meta (2)
- Castilla la Nueva
- Puerto Rico

Quindío (1)
- Montenegro

Tolima (2)
- Armero
- Mariquita

Total (19)

Riesgo medio por alto nivel de votos nulos – Senado

Antioquia (17)
- Amagá
- Angostura
- Barbosa
- Bello
- Caldas
- Cañasgordas
- Copacabana
- Girardota
- Guarne
- La Ceja
- Rionegro
- San Pedro
- Segovia
- Sonsón
- Toledo
- Valdivia
- Zaragoza

Bolívar (2)
- Montecristo
- San Pablo

Boyacá (6)
- Chiquinquirá
- La Capilla
- Saboyá
- San Miguel de Sema
- Sogamoso
- Viracachá

Caldas (4)
- Chinchiná
- La Dorada
- Manizales
- Villamaría

Casanare (2)
- Aguazul
- Villanueva

Cauca (6)
- Almaguer
- Buenos Aires
- Cajibío
- El Tambo
- Popayán
- Puracé

Chocó (5)
- Cértegui
- Condoto
- El Cantón del San Pablo
- Lloró
- Río Quito

Cundinamarca (11)
- Albán
- Cáqueza
- Chía
- Chocontá
- Cucunubá
- Fúquene
- Granada
- La Calera
- Lenguazaque
- Puerto Salgar
- Sutatausa

Huila (3)
- Campoalegre
- Neiva
- Yaguará

La Guajira (2)
- Albania
- Uribia

Meta (7)
- Acacías
- Barranca de Upía
- Granada
- Mapiripán
- Puerto Concordia
- Puerto López
- Vistahermosa

Nariño (4)
- El Charco
- La Tola
- Olaya Herrera
- Pasto

Norte de Santander (1)
- Puerto Santander

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

Risaralda (5)
- Dosquebradas
- La Celia
- La Virginia
- Pereira
- Santa Rosa de Cabal

Santander (1)
- Mogotes

Tolima (7)
- Cajamarca
- Carmen de Apicalá
- Casabianca
- Espinal
- Falan
- Ibagué
- Planadas

Valle del Cauca (5)
- Caicedonia
- Candelaria
- Guadalajara de Buga
- La Unión
- Obando

Total (92)

Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos – Senado

Amazonas (1)
- Puerto Nariño

Arauca (1)
- Puerto Rondón

Atlántico (10)
- Baranoa
- Candelaria
- Juan de Acosta
- Manatí
- Piojó
- Puerto Colombia
- Santo Tomás
- Suan
- Tubará
- Usiacurí

Bolívar (9)
- Achí
- Arenal
- Arroyohondo
- Cicuco
- Córdoba
- Mompós
- Regidor
- San Cristóbal
- Talaigua Nuevo

Boyacá (20)
- Berbeo
- Betéitiva
- Briceño
- Busbanzá
- Campohermoso
- Chiscas
- Coper
- Floresta
- Guacamayas
- Labranzagrande
- Miraflores
- Panqueba
- Paya
- Paz de Río
- Pisba
- Rondón
- San Eduardo
- San José de Pare
- Tipacoque
- Zetaquira

Caquetá (1)
- Albania

Casanare (4)
- Chámeza
- La Salina
- Sabanalarga
- Támara

Cauca (1)
- López

Cesar (2)
- Manaure
- Tamalameque

Chocó (5)
- Alto Baudó
- Bojayá
- Juradó
- Medio Atrato
- Medio Baudó

Córdoba (9)
- Buenavista
- Chimá
- Lorica
- Los Córdobas
- Momil
- Moñitos
- Sahagún
- San Bernardo del Viento
- San Pelayo

Cundinamarca (8)
- El Peñón
- Jerusalén
- Paime
- Puli
- Quipile
- Topaipí
- Útica
- Yacopí

Guainía (1)
- Inírida

Guaviare (1)
- El Retorno

Huila (3)
- Agrado
- La Argentina
- Teruel

La Guajira (1)
- Urumita

Magdalena (6)
- Cerro San Antonio
- Concordia
- Sabanas de San Angel
- San Sebastián de Buenavista
- San Zenón
- Tenerife

Nariño (5)
- Ancuyá
- Cumbal
- Funes
- Ospina
- Providencia

Norte de Santander (1)
- Durania

Putumayo (3)
- Colón
- San Francisco
- Sibundoy

Santander (6)
- Cabrera
- Chipatá
- Encino
- Guavatá
- Güepsa
- San Joaquín

Sucre (7)
- El Roble
- Galeras
- La Unión
- Los Palmitos
- San Benito Abad
- San Juan de Betulia
- Sucre

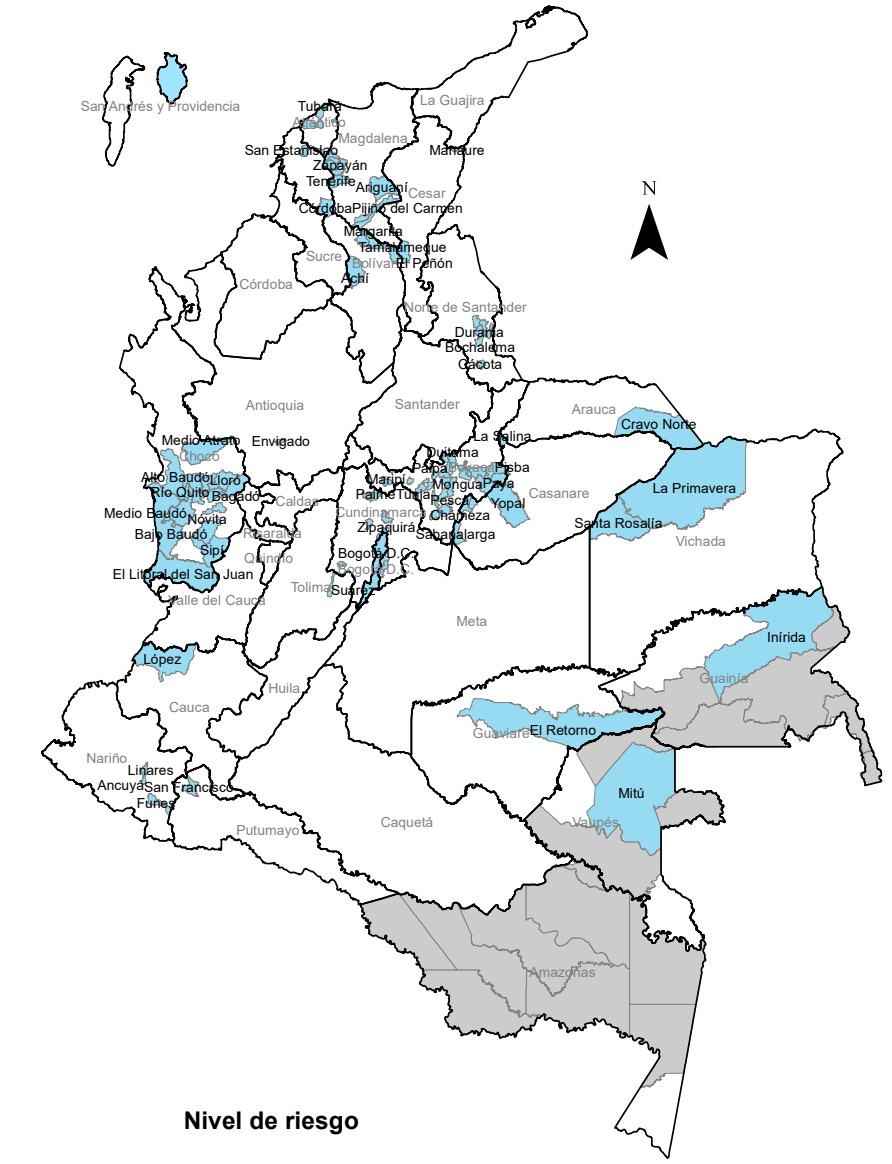
Vaupés (1)
- Caruru

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

Total (110)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 17.
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Cámara de Representantes 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados (99 municipios)
- Riesgo alto por bajo nivel de tarjetones no marcados (1 municipio)
- No aplica

Total: 100 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados – Cámara

Antioquia (2)
- Envigado
- Sabaneta

Arauca (1)
- Cravo Norte

Archipiélago de San Andrés (1)
- Providencia

Atlántico (7)
- Piojó
- Puerto Colombia
- Sabanagrande
- Santa Lucía
- Suan
- Tubará
- Usiacurí

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Bolívar (7)
- Achí
- Córdoba
- El Peñón
- Hatillo de Loba
- Margarita
- San Estanislao
- San Fernando

Boyacá (25)
- Berbeo
- Cómbita
- Duitama
- Garagoa
- Labranzagrande
- Maripí
- Miraflores
- Mongua
- Monguí
- Nobsa
- Paipa
- Paya
- Pesca
- Pisba
- Ramiriquí
- Rondón
- Samacá
- Sogamoso
- Sora
- Tinjacá
- Toca
- Tópaga
- Tunja
- Tununguá
- Tuta

Casanare (5)
- Chámeza
- La Salina
- Recetor
- Sabanalarga
- Yopal

Cauca (1)
- López

Cesar (2)
- Manaure
- Tamalameque

Chocó (14)
- Alto Baudó
- Atrato
- Bagadó
- Bajo Baudó
- Cértegui
- El Cantón del San Pablo
- El Litoral del San Juan
- Lloró
- Medio Atrato
- Medio Baudó
- Nóvita
- Río Iro
- Río Quito
- Sipí

Cundinamarca (9)
- Agua de Dios
- Chía
- Chipaque
- Cota
- Paime
- San Francisco
- Topaipí
- Une
- Zipaquirá

Guainía (1)
- Inírida

Guaviare (1)
- El Retorno

Magdalena (8)
- Ariguaní
- Cerro San Antonio
- Concordia
- Pedraza
- Pijiño del Carmen
- San Zenón
- Tenerife
- Zapayán

Nariño (3)
- Ancuyá
- Funes
- Linares

Norte de Santander (6)
- Bochalema
- Cácota
- Durania
- Los Patios
- San Cayetano
- Santiago

Putumayo (1)
- San Francisco

Tolima (1)
- Suárez

Vaupés (1)
- Mitú

Vichada (2)
- La Primavera
- Santa Rosalía

Total (99)

Riesgo alto por bajo nivel de tarjetones no marcados – Cámara

Boyacá (1)
- Busbanzá

Total (1)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 18.
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Senado de la República 2022

Nivel de riesgo

Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados (44 municipios)

No aplica

Total: 44 municipios

1:8.000.000

0 40 80 160 240 320 Kilómetros

Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados – Senado

- **Atlántico (6)**
  - Campo de La Cruz
  - Juan de Acosta
  - Luruaco
  - Santa Lucía
  - Santo Tomás
  - Suan
- **Bogotá D.C. (1)**
  - Bogotá D.C.
- **Bolívar (6)**
  - Arroyohondo
  - Córdoba
  - Mompós
  - Río Viejo
  - San Fernando
  - San Jacinto
- **Boyacá (3)**
  - Duitama
  - Nobsa
  - Tunja
- **Cauca (1)**
  - Timbiquí
- **Chocó (2)**
  - Alto Baudó
  - Tadó
- **Córdoba (3)**
  - Chimá
  - Pueblo Nuevo
  - San Pelayo
- **Cundinamarca (1)**
  - Cota
- **La Guajira (4)**
  - Distracción
  - El Molino
  - Fonseca
  - Urumita
- **Magdalena (4)**
  - Algarrobo
  - Pueblo viejo
  - Santa Bárbara de Pinto
  - Sitionuevo
- **Nariño (2)**
  - Consacá
  - Mallama
- **Norte de Santander (1)**
  - La Playa
- **Santander (6)**
  - Barbosa
  - Bucaramanga
  - Charta
  - Páramo
  - San Gil
  - Socorro
- **Sucre (2)**
  - Galeras
  - San Juan de Betulia
- **Valle del Cauca (2)**
  - Andalucía
  - Bolívar

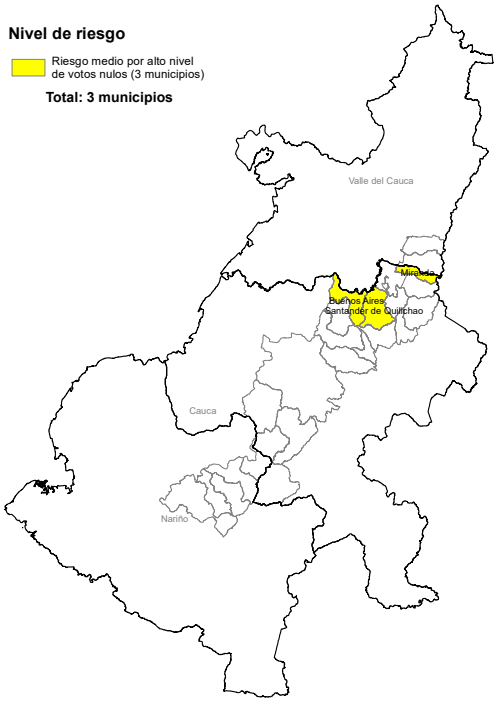
Total general (44)

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales

Mapa # 19.
Riesgo por atipicidad en votos nulos y tarjetones no marcados para elecciones a Cámara y Senado 2022 - CTEP

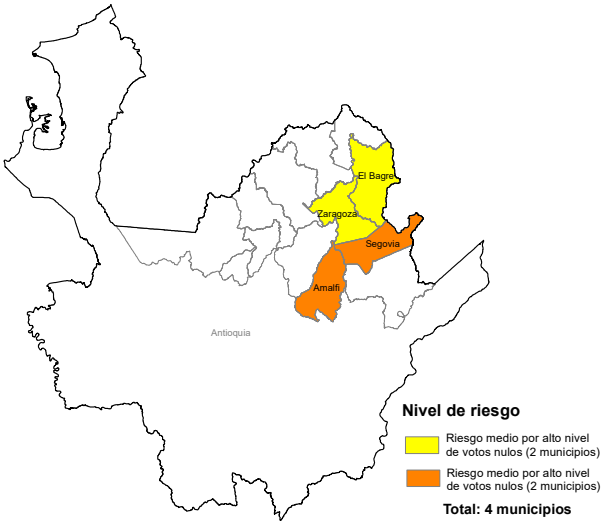
C1. Nariño - Cauca – Valle

Votos nulos - Cámara



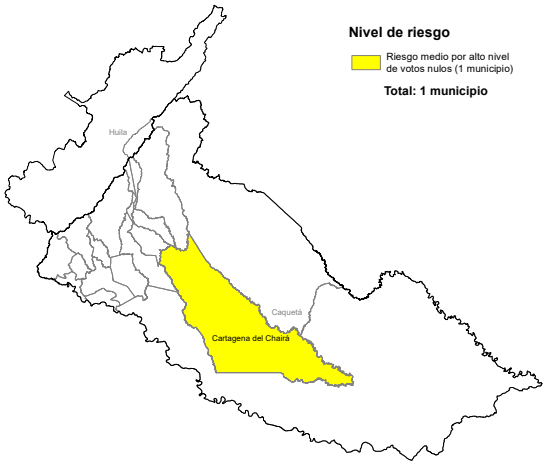
C3. Bajo Cauca

Votos nulos - Cámara



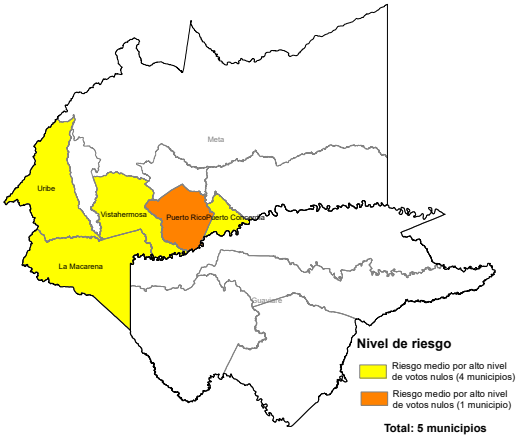
C5. Caquetá

Votos nulos - Cámara



C7. Sur de Meta - Guaviare

Votos nulos - Cámara

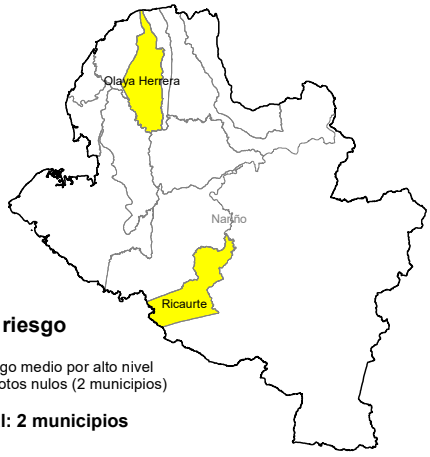


C8. Montes de María

Votos nulos - Cámara

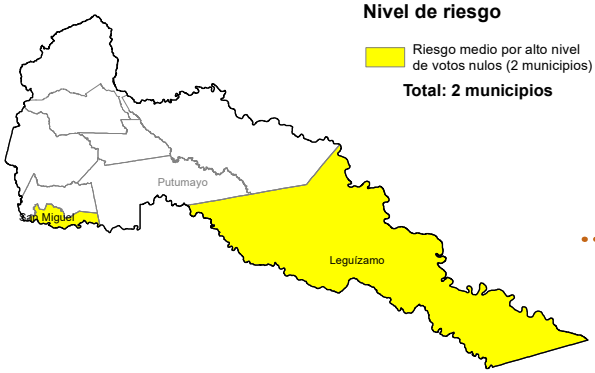
C10. Pacífico Nariñense

Votos nulos - Cámara



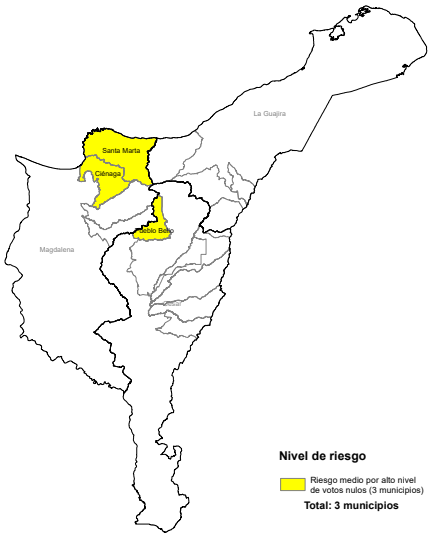
C11. Putumayo

Votos nulos - Cámara



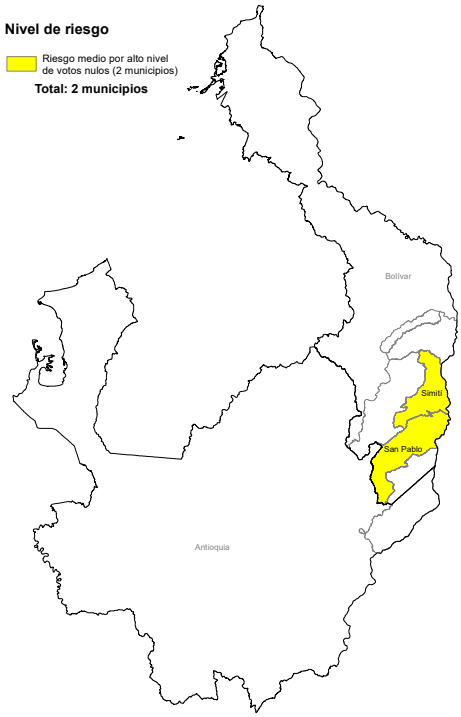
C12. Cesar - Magdalena - Guajira

Votos nulos - Cámara



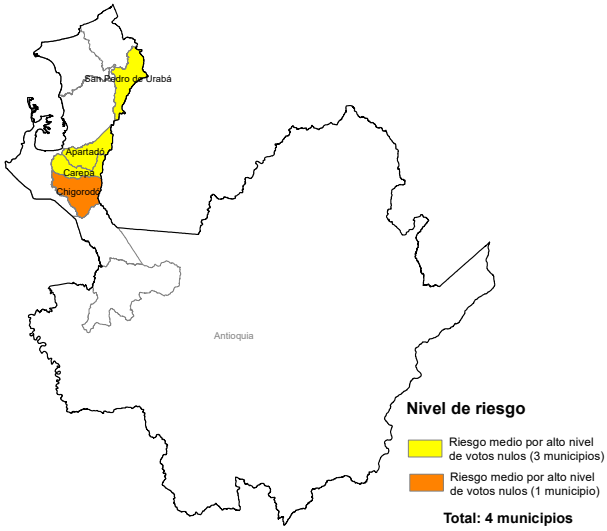
C13. Sur de Bolívar

Votos nulos - Cámara



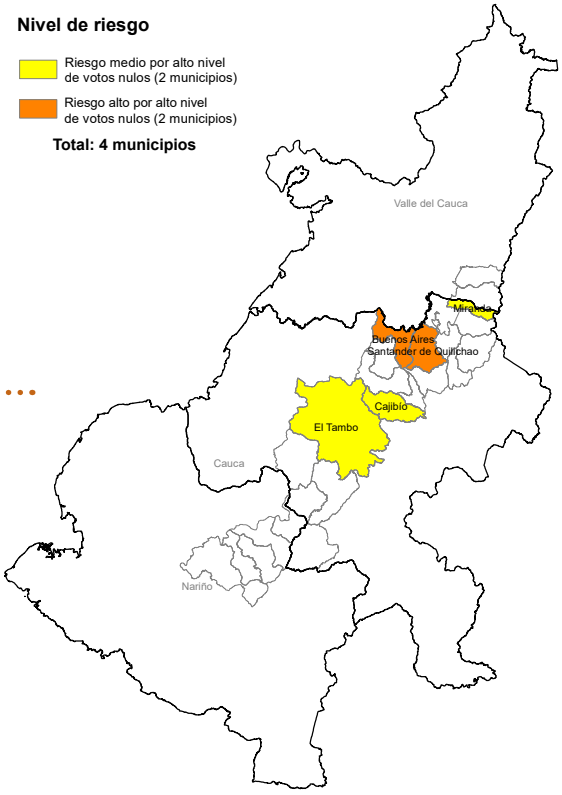
C16. Urabá

Votos nulos - Cámara



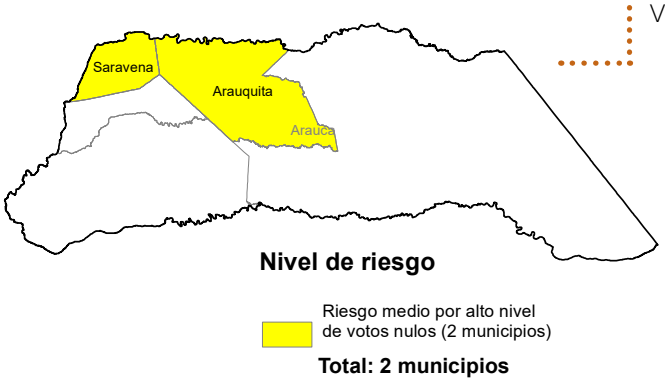
C1. Nariño - Cauca – Valle

Votos nulos - Senado



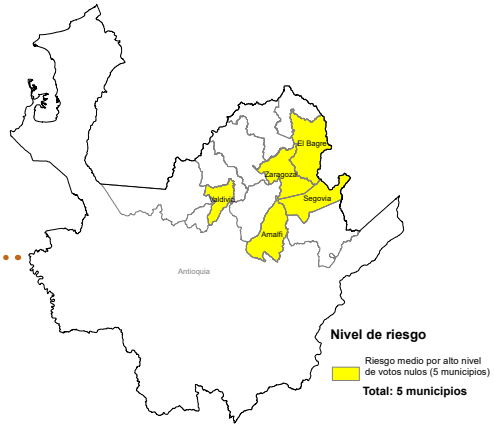
C2. Arauca

Votos nulos - Senado



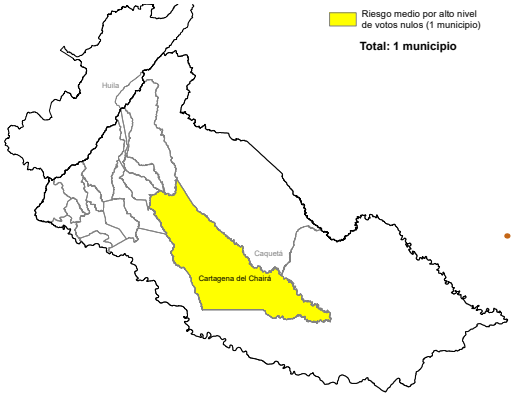
C3. Bajo Cauca

Votos nulos - Senado



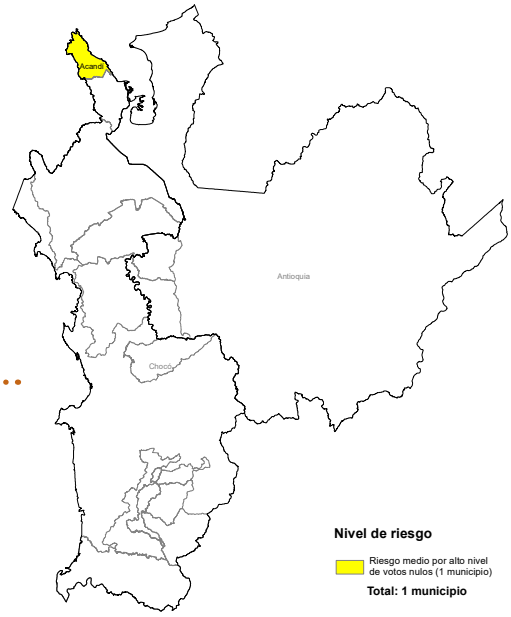
C5. Caquetá

Votos nulos - Senado



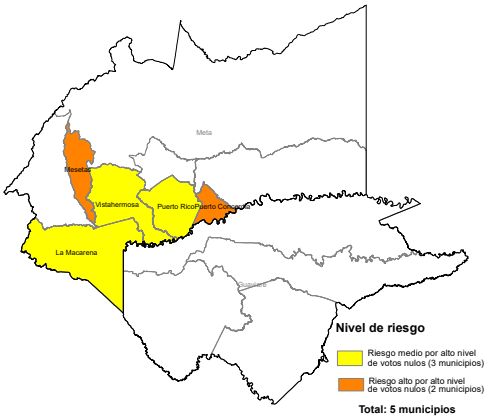
C6. Chocó

Votos nulos - Senado



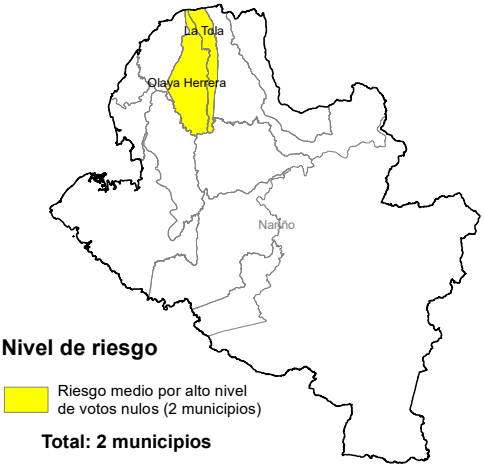
C7. Sur de Meta - Guaviare

Votos nulos - Senado



C10. Pacífico Nariñense

Votos nulos - Senado

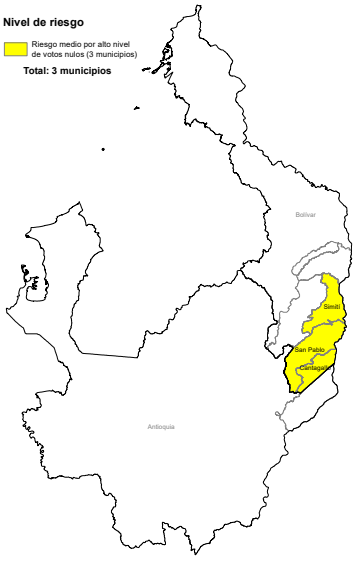


C11. Putumayo

Votos nulos - Senado

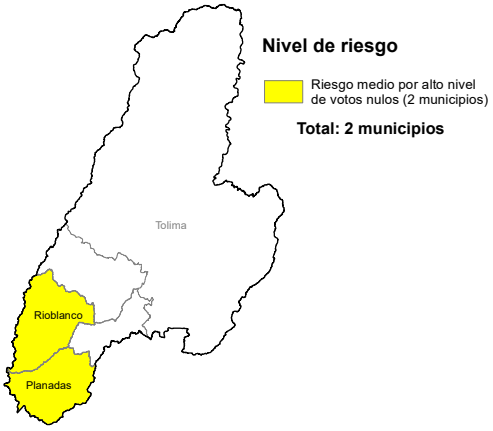
C13. Sur de Bolívar

Votos nulos - Senado



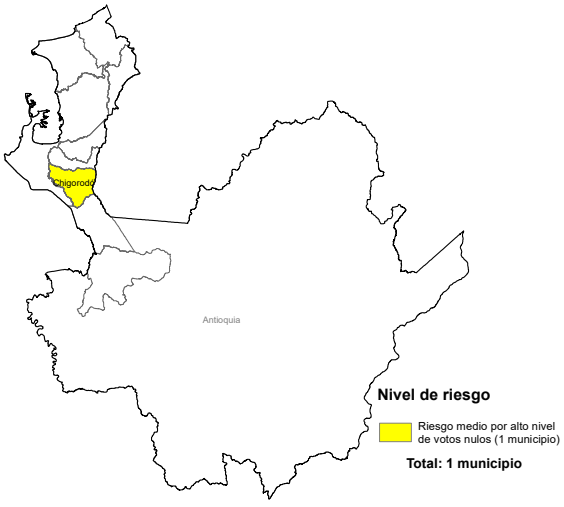
C15. Sur de Tolima

Votos nulos - Senado



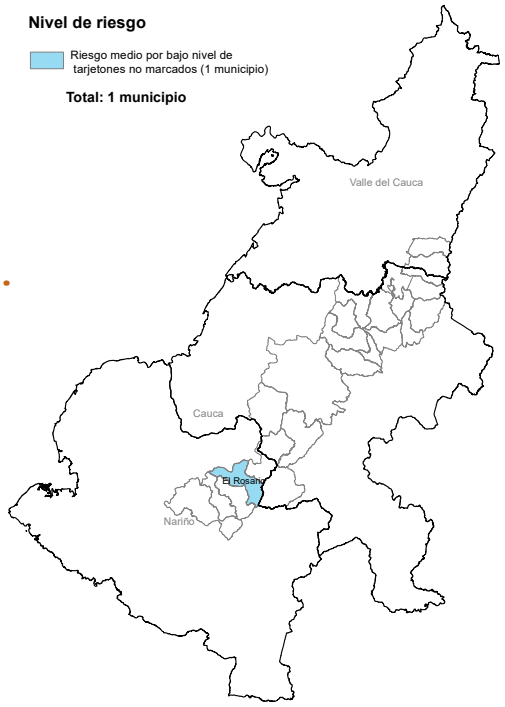
C16. Urabá

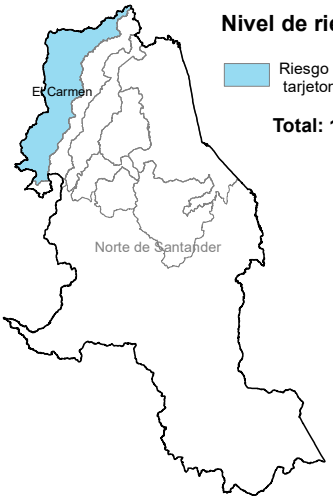
Votos nulos - Senado



C1. Nariño - Cauca – Valle

TNM - Cámara



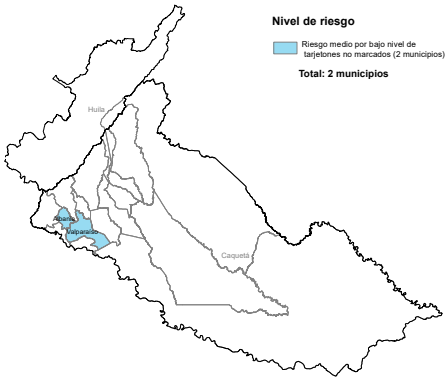


C4. Catatumbo

TNM - Cámara

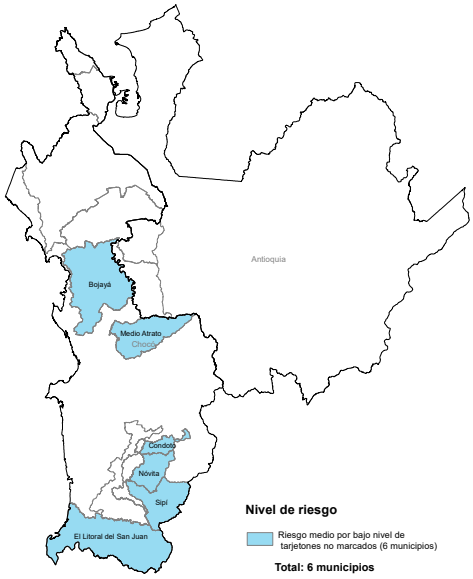
C5. Caquetá

TNM - Cámara



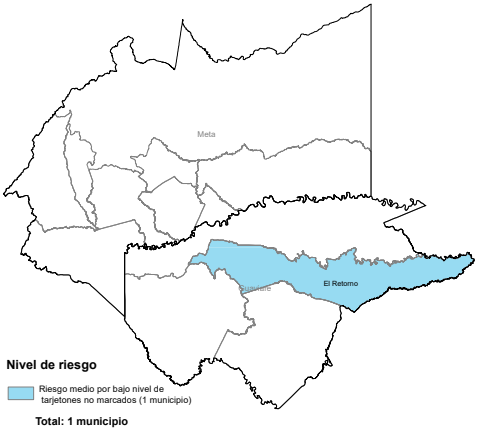
C6. Chocó

TNM - Cámara



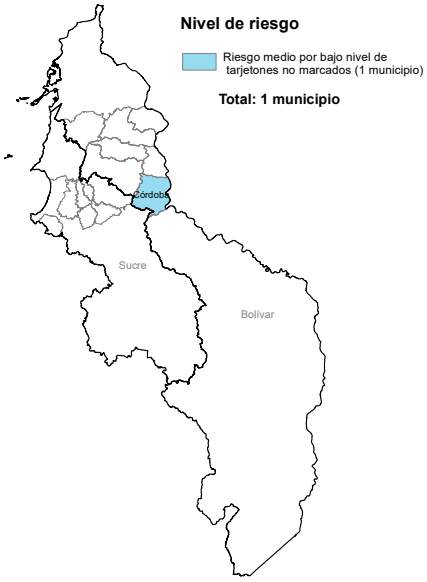
C7. Sur de Meta - Guaviare

TNM - Cámara



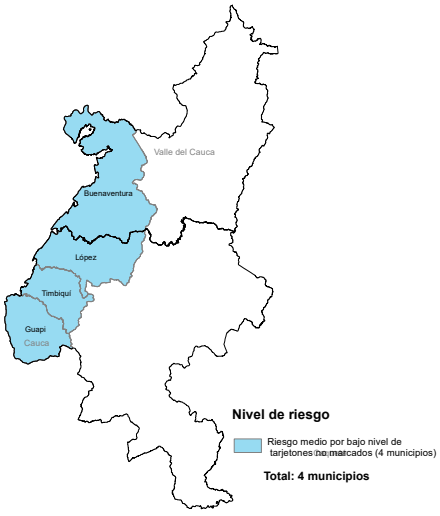
C8. Montes de María

TNM - Cámara



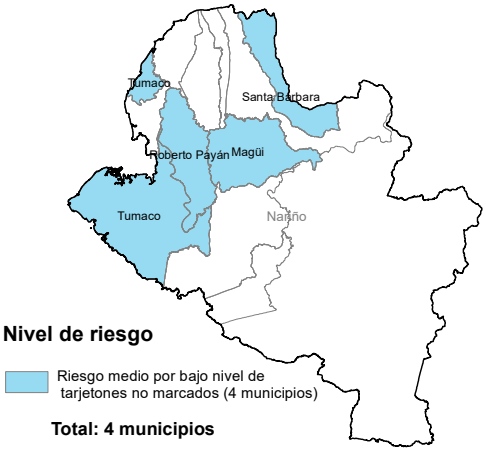
C9. Pacífico Cauca - Valle

TNM - Cámara



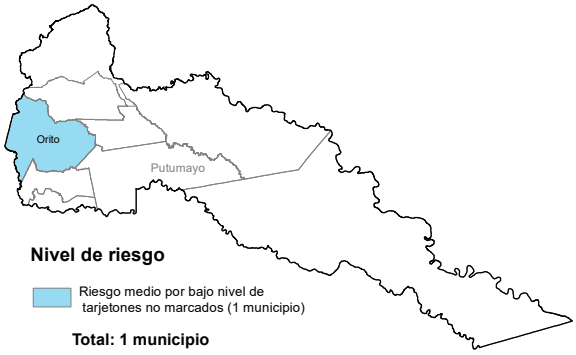
C7. Sur de Meta - Guaviare

TNM - Cámara



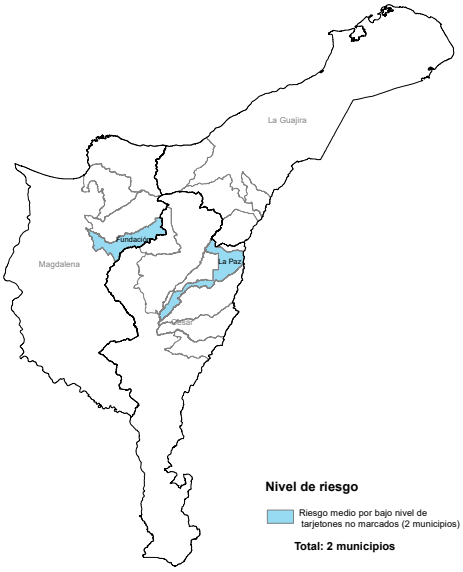
C11. Putumayo

TNM - Cámara



C12. Cesar - Magdalena - Guajira

TNM - Cámara

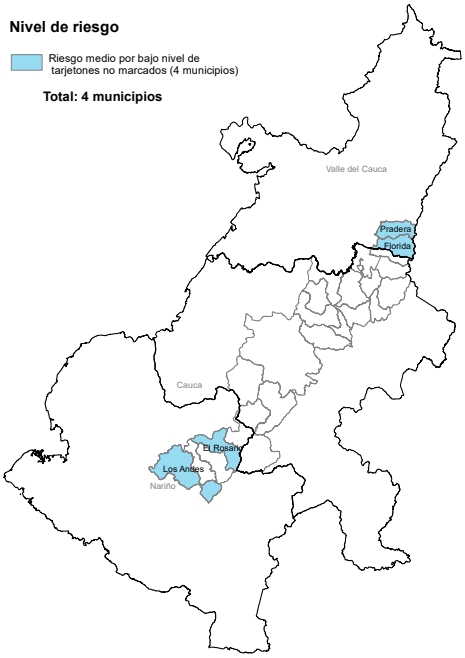


C13. Sur de Bolívar

TNM - Cámara

C1. Nariño - Cauca – Valle

TNM - Senado

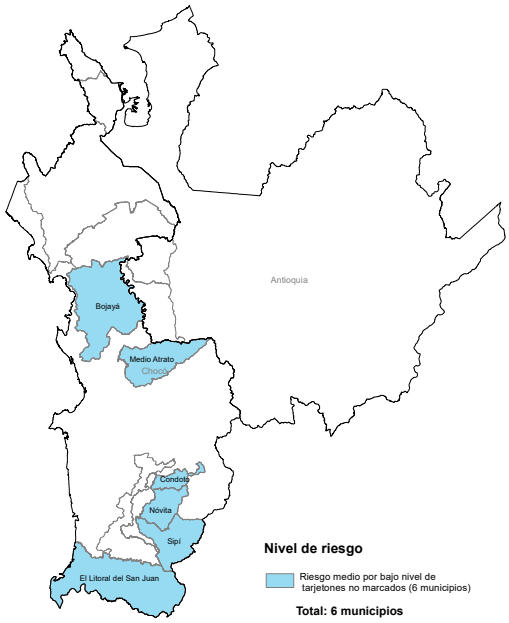


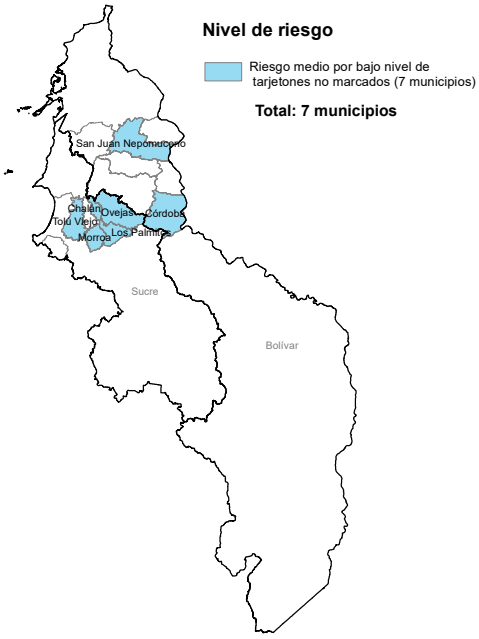
C4. Catatumbo

TNM - Senado

C6. Chocó

TNM - Senado



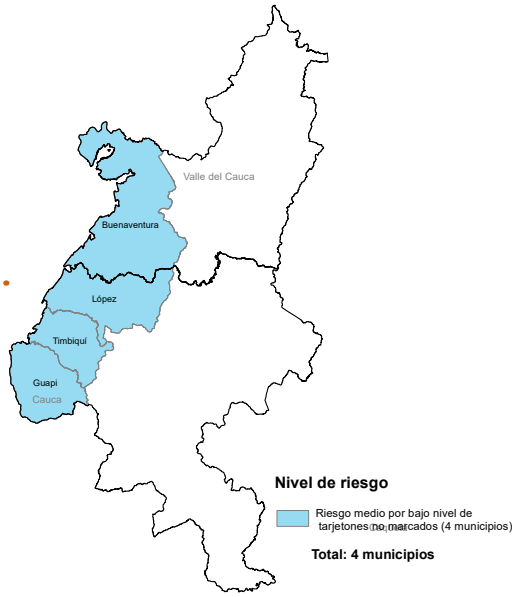


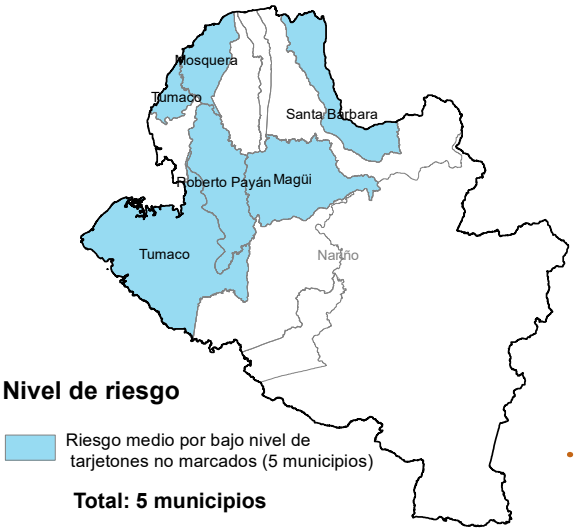
C8. Montes de María

TNM - Senado

C9. Pacífico Cauca - Valle

TNM - Senado





C10. Pacífico Nariñense

TNM - Senado

C12. Cesar - Magdalena - Guajira

TNM - Senado

C13. Sur de Bolívar

TNM - Senado

Pontificia Universidad JAVERIANA Bogotá
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
VIGILADA MINEDUCACIÓN

Amenazas a la competencia electoral en las elecciones al Senado de la República y la Cámara de Representantes: Riesgos por dominancia electoral en las elecciones legislativa colombianas de 2022

Autores:
JUAN FEDERICO PINO URIBE
SEBASTIÁN PANTOJA
LUIS GUILLERMO GIRALDO
Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá

Introducción

La pregunta sobre qué es una democracia y qué la diferencia de un autoritarismo ha estado constantemente como parte de la discusión en la Ciencia Política. Las diferentes definiciones sobre democracia, que se han construido en los últimos siglos, han permitido encontrar algunos puntos en común para diferenciar un régimen democrático de otros que no lo son. Estos se han construido conceptualmente desde las teorías minimalistas (Przeworski, 1991; Schumpeter, 1952) y procedimentales de la democracia (Dahl, 1989), que han identificado la competencia política como un elemento que fortalece y da sentido a la participación de los ciudadanos, y permite la rotación pacífica de las autoridades políticas en una comunidad democrática.

Para establecer si un sistema electoral es competitivo, numerosos estudios se han centrado en comprender cuándo las instituciones configuran un entorno competitivo en el sistema de partidos (Milanese, 2020; Batlle et al., 2020; Pino Uribe, 2018; Bedoya &

Arenas, 2015; Afzal, 2014; Cleary, 2003; de Hoyos, 2003). Una forma de hacer seguimiento a la existencia de la democracia, para comprobar si está siendo sometida a procesos de cooptación por grupos políticos, es a través de los patrones de competencia electoral a nivel nacional y subnacional. Esto hace posible determinar si efectivamente las autoridades son elegidas por los ciudadanos por medio de elecciones libres y competitivas.

La cuestión de definir cuándo un régimen es competitivo ha motivado la construcción de diversos índices e indicadores para medir la competencia política, como el margen de victoria, el número efectivo de partidos electorales, o en el legislativo, y la dominancia del elector, entre otros (Sartori, 2008). Dichos indicadores permiten cuantificar la variación de la competencia a nivel subnacional y nacional para mostrar la posibilidad real que tienen los partidos y candidatos de competir dentro de un sistema democrático para cargos de elección pública (Méndez, 2003); también, muestra si las elecciones permiten a los ciudadanos realizar un proceso de rendición de cuentas por medio del voto a sus representantes, o si se está manipulando la voluntad de los electores expresada en las urnas.

La Misión de Observación Electoral - MOE, ha señalado que los comportamientos atípicos de la competencia electoral pueden revelar distintos factores que afectan las elecciones, su desarrollo y la calidad de la democracia en Colombia. Estos comportamientos son de dos tipos: los endógenos que hacen referencia a los arreglos institucionales del sistema electoral y de partidos; y los factores exógenos, que son características externas del sistema electoral, pero que pueden influir en la forma en que los partidos compiten en las elecciones.

Dentro de los factores endógenos se encuentran el tipo de sistema de partidos, ya sea bipartidista o multipartidista; el tipo de lista que se utilizan en los comicios; los arreglos de financiamiento de campañas; y el tipo de distritos electorales que tiene el país (Kitschelt et al., 2010). En este sentido, existe la posibilidad que ciertos arreglos del sistema desincentiven la participación de partidos más pequeños permitiendo que los más grandes utilicen las reglas institucionales a su favor, reduciendo el número efectivo de partidos y la posibilidad de una competencia electoral real (André y Depauw, 2014).

Por otro lado, factores exógenos pueden llevar a una reducción de la competencia electoral en los sistemas democráticos. Especialmente en países como Colombia, donde las reglas formales e informales de las instituciones se han visto afectadas por la presencia de actores armados, actores como empresarios y contratistas también buscan influir en la política electoral, para privilegiar sus intereses, incidiendo en el aumento o disminución de la competencia (Pino Uribe, 2021).

La violencia puede afectar a la competencia electoral limitando el número de

candidatos o partidos inscritos (Arjona, 2016; García, 2007). De igual manera, los actores armados pueden coaccionar a los grupos poblacionales para que voten de una forma determinada, en detrimento de un partido (Sánchez, 2016). En el segundo caso, la presencia de grupos de contratistas, que dependen de los recursos públicos, puede influir en la competencia a partir de la financiación a determinados actores.

Debido a lo anterior, desde el 2007 la MOE ha incluido en sus Mapas de Riesgo Electoral las limitaciones a la competencia electoral. Estas limitaciones se miden a partir de la dominancia electoral, la cual permite identificar si en alguno de los municipios de Colombia hubo una concentración atípica de votos por un único partido político en las elecciones de Cámara de Representantes y Senado. Esto puede significar la presencia de alguno de los fenómenos descritos anteriormente, donde la reducción de competencia existe por ventajas dadas por arreglos institucionales, o por la coacción hacia los ciudadanos, presión armada o estructuras políticas dominantes[1].

En el presente capítulo se expone la metodología utilizada para calcular la variable de dominio electoral en las elecciones a Cámara de Representantes y Senado de la República. Posteriormente, se presentan los resultados de esta variable a nivel nacional para las dos corporaciones (Cámara y Senado). En tercer lugar, se realiza un análisis pormenorizado para los municipios que integran las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz; con esto, se busca identificar los riesgos de dominancia específicos que pueden obstaculizar la representación y participación política de las víctimas. Finalmente, se realiza un análisis de la relación de la variable del dominio electoral con otras variables relacionadas a las atipicidades electorales.

1. Metodología

Para las tres últimas elecciones legislativas (2010, 2014 y 2018), la MOE ha identificado la dominancia electoral en cada uno de los municipios colombianos a partir de los resultados de las votaciones para la Cámara de Representantes y el Senado de la República. Para medir este indicador, se calculó inicialmente el porcentaje de votos obtenidos por cada uno de los partidos políticos habilitados en cada municipio, a través de la siguiente fórmula:

$$p_{ik} = \frac{Votos_{ik}}{Total_Votos_i} \quad (1)$$

[1] En este capítulo se plantea identificar si el riesgo por dominancia electoral predice, efectivamente, otras atipicidades como los niveles altos de votos en blanco, los niveles atípicos de participación y la baja presencia de tarjetones no marcados.

En esta ecuación, $Votos_{ik}$ representa el total de votos obtenidos por el partido k en el municipio[2] i ,incluyendo los de todos sus candidatos, para el caso de las listas preferentes o abiertas. $Total_Votos_{i}$ representa el total de los votos válidos en el municipio i para la correspondiente corporación electa, en este caso, la Cámara de Representantes o el Senado. Una vez se realizado este cálculo para todos los partidos políticos y municipios, se calcula la media nacional de los porcentajes de votos de todos los partidos políticos en cada municipio, como indica la ecuación (2):

$$\bar{P} = \frac{1}{N}\frac{1}{K}\sum_{i=1}^{N}\sum_{k=1}^{K} p_{ik} \quad (2)$$

La media nacional de los porcentajes de votos equivale a la sumatoria de los porcentajes de votos de todos los partidos políticos en cada municipio (p_{ik}), divididos sobre el total de municipios del país (N) y los partidos competidores en cada uno de dichos municipios (K). Al tener identificada esta media nacional, se calcula la desviación estándar nacional de los porcentajes de votos de cada uno de los partidos políticos a través de la siguiente ecuación:

$$\bar{S} = \sqrt{\frac{1}{N}\frac{1}{K}\sum_{i=1}^{N}\sum_{k=1}^{K}(p_{ik} - \bar{P})^2} \quad (3)$$

De esta manera, S refleja la distancia promedio de los porcentajes de votos de cada partido político respecto a la media de todo el país. Así, el indicador de dominancia electoral parte de la idea de que un partido político es dominante, en un determinado municipio, cuando obtuvo el mayor porcentaje de votos (es el partido ganador en dicho municipio). y este porcentaje es más alto y distante de la media nacional (distancia medida a partir de la desviación estándar). Por lo tanto, en términos generales, la dominancia electoral se calcula mediante la siguiente ecuación (4):

$$D_i = p_i^G + \bar{S} \quad (4)$$

Donde p^g_i es el porcentaje de votos del partido ganador en el municipio i, calculado según la ecuación (1) y S es la desviación estándar nacional. A medida que D_i sea más alto (más alejado de 0), es posible afirmar que en el municipio i hay una mayor dominancia electoral por parte del partido ganador, y, por ende, existe un

[2] Por fines prácticos, en el presente capítulo se considera como municipios al total de los 1100 municipios colombianos, más el Distrito Capital, la isla de San Andrés y los 20 corregimientos departamentales de Guainía, Vaupés y Amazonas. Esto suma 1122 unidades territoriales (municipios en el presente artículo).

mayor riesgo electoral para los próximos comicios. Para el caso colombiano, la MOE ha partido de esta definición para establecer categorías de riesgo por dominancia electoral para cada municipio (Tabla 1).

Tabla 1. Cálculo de variable categórica de riesgo por dominancia electoral.

Tipo de riesgo	Cálculo	Valor asignado (variable R^c_i)
Extremo	$D_i \geq p_{ik} + 3S$	3
Alto	$D_i \geq p_{ik} + 2S$	2
Medio	$D_i \geq pi_k + S$	1
No significativo	$D_i < p_{ik} + S$	0

Fuente: Elaboración propia con base en metodología de la MOE.

En consecuencia, la variable R^c_i toma cuatro posibles valores enteros (0 a 3) para cada corporación electa c, y el valor asignado en cada municipio *i* se obtiene según las fórmulas establecidas en la columna Cálculo (Tabla 1). Para el presente artículo, el procedimiento descrito se repitió con los resultados de las elecciones para dos corporaciones electas *c* (Cámara de Representantes y Senado de la República) en los años 2010, 2014 y 2018. A partir de los valores obtenidos de R^c_i, se calculó el riesgo por dominancia electoral para los comicios de 2022 a través de las siguientes dos ecuaciones:

$$Riesgo2022_i^{Cam} = 0.1 * R_{i2010}^{Cam} + 0.3 * R_{i2014}^{Cam} + 0.6 * R2018_{i2018}^{Cam} \quad (5)$$

$$Riesgo2022_i^{Sen} = 0.1 * R_{i2010}^{Sen} + 0.3 * R_{i2014}^{Sen} + 0.6 * R_{i2018}^{Sen} \quad (6)$$

El indicador $Riesgo_2022^{Cam}_i$ representa el riesgo por dominancia electoral en cada municipio i, medido a partir de los resultados de los comicios de la Cámara de Representantes. Como indica la ecuación (5), este indicador se calculó a partir de los valores de riesgo por dominancia electoral de las tres últimas elecciones, ponderados según su cercanía a la próxima elección de esta corporación (2022). El mismo procedimiento se utilizó para medir el riesgo por dominancia electoral, según los resultados de los comicios del Senado de la República, denominado aquí como $Riesgo2022^{Sen}_i$ y calculado según la ecuación (6). Esto permite comparar dos escenarios de riesgo para los comicios de 2022 en cada uno de los 1122 municipios colombianos, como se presenta a continuación.

2. Resultados de Riesgo de Dominio Electoral en las elecciones parlamentarias de 2022

En esta sección se identifican los municipios en riesgo para las elecciones en 2022 para la Cámara de Representantes y el Senado de la República de Colombia. En primer lugar, se identifica el porcentaje de municipios que presentan un riesgo medio, alto y extremo a Cámara de Representantes y Senado. Estos resultados de riesgo por dominancia electoral se compararon con los niveles de riesgo identificados por Sarmiento (2018) para las elecciones legislativas de 2018. Esto permitió evaluar si el porcentaje de los municipios en cada uno de los niveles de riesgo identificados por dominancia electoral aumentó o disminuyó, al comparar las elecciones legislativas de 2018 a las de 2022.

Finalmente, se presentan cuáles son los partidos dominantes en los municipios de riesgo alto y extremo para las elecciones de 2018. Si bien esto no pretende ser un señalamiento hacia los partidos que tienen votaciones dominantes en estos municipios, sí es un ejercicio empírico que permite identificar los partidos que hacen presencia de manera recurrente en municipios que tienen mayor riesgo por dominancia electoral en Colombia.

2.1 Municipios con mayor riesgo electoral para las elecciones al Senado y Cámara de Representantes de 2022

Para las elecciones de 2022 en la Cámara de Representantes hay 294 municipios con limitaciones en la competencia electoral (Tabla 2), esto representa 26.2% del total de municipios en Colombia. En estos comicios no hay ningún municipio en riesgo extremo, mientras que 26 municipios (8.8%) tienen riesgo alto y los restantes 268 municipios (91,2%) tienen riesgo medio de dominancia electoral.

Tabla 2. Riesgo electoral por dominio en elecciones a la cámara de Representantes de 2018-2022.

Tipo de riesgo	Número de municipios 2018	% sobre municipios en riesgo 2018	Número de municipios 2022	% sobre municipios en riesgo 2022
Extremo	1	0,44%	0	0,0%
Alto	23	10,1%	26	8,8%
Medio	203	89,4%	268	91,2%
Total	227	100%	294	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE.

En líneas generales, la mayoría de los municipios en Colombia no presentan riesgos de dominancia electoral para la Cámara de Representantes. En 2018 de 1122 municipios solo el 20.2% estaba categorizado en riesgo de dominancia electoral: el 89.4% se encontraba en riesgo medio, el 10.1% en riesgo alto y el 0.4% en extremo. Más allá del aumento de los municipios en riesgo para las elecciones del 2022, más del 75% de los municipios no presentan riesgos identificados por dominancia electoral en la Cámara de representantes.

Los resultados son congruentes con distintas investigaciones sobre competencia electoral subnacional y nacional, las cuales, con base en múltiples indicadores, han demostrado que el sistema político colombiano se ha ido tornando cada vez más competitivo y ha tendido, al menos en el nivel local y regional, hacia una mayor fragmentación de los sistemas de partidos locales (Albarracín & Milanese, 2021). También se observa un incremento de la competitividad en las elecciones en el ámbito local, regional y nacional (Abadía, 2016; Abadía et al., 2016; Daza, 2010a).

A pesar de esto, entre las dos elecciones se identifica un aumento del 6% en los municipios en riesgo de dominancia electoral, el cual se debe especialmente al aumento de los municipios en riesgo medio. En el riesgo alto se presenta una disminución de tres municipios; no se identifica ningún municipio en riesgo extremo para el 2022, lo cual muestra que el riesgo, aunque ha aumentado, se centra en el incremento de los municipios en riesgo medio. Estos resultados contrastan con lo observado para el caso del Senado de la República (Tabla 3).

Tabla 3. Riesgo electoral por dominio en elecciones en el Senado de la República de 2018- 2022.

Tipo de riesgo	Número de municipios 2018	% sobre municipios en riesgo 2018	Número de municipios 2022	% sobre municipios en riesgo 2022
Extremo	2	0,97%	1	0,3%
Alto	24	11,59%	48	16,3%
Medio	181	87,44%	254	86,4%
Total	207	100%	303	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE.

Al igual que para el caso de la Cámara en 2018, para las elecciones al Senado del mismo año, la mayoría de los municipios del país (82%) no se encontraban en ningún nivel de riesgo por dominancia electoral. En las elecciones de 2022, este panorama empeora. Las proyecciones para estas elecciones muestran que el número de municipios sin riesgo por dominancia electoral disminuyó al 73%.

Este incrementó en Senado es mayor que el identificado en Cámara, aunque no considerablemente. Así, el número de municipios que se identifican en riesgo crece en un 9%. Para el año 2022 se registra una disminución de los municipios en riesgo extremo, mientras en el caso de los municipios en riesgo medio hay un incremento en términos absolutos de 181 en 2018 a 254 en 2022, pero no porcentual.

El mayor crecimiento se presenta en los municipios en riesgo alto, donde se observa un incremento del 5%. En este orden de ideas, más allá del incremento cuantitativo en el número de municipios, también se observa un aumento cualitativo del riesgo. Dichas cifras permiten señalar que las elecciones a Senado presentan mayores niveles de riesgo por dominancia electoral que las elecciones a Cámara, tanto en número como en intensidad del riesgo que se puede presentar para las elecciones de 2022.

2.2. Partidos dominantes en municipios en riesgo alto y extremo

En la segunda parte de esta sección se identifican los municipios que tienen riesgo alto y extremo en elecciones a Cámara y Senado, y su proporción sobre el total de municipios en riesgo en cada uno de los departamentos colombianos. También, se identifican los partidos que obtuvieron los mayores porcentajes de votación en los municipios en riesgo alto y extremo por dominancia electoral. La Tabla 4 muestra los municipios con riesgo alto identificados para las elecciones a Cámara en 2022.

Tabla 4. Riesgo electoral por dominio en elecciones en la cámara 2022 y concentración de votos del partido ganador en las elecciones de 2018.

Porcentaje de municipios en riesgo	Departamento	Municipio	Partido ganador (con más votos en el municipio en 2018)	% de votos del partido ganador
12%	Alejandría	Antioquia	Partido Conservador	82.1%
	Angostura	Antioquia	Partido Conservador	47.9%
	Tarso	Antioquia	Partido Liberal	45.5%
4%	Pinillos	Bolívar	Partido Cambio Radical	36.9%

19%	Busbanzá	Boyacá	Partido Alianza Verde	53.1%
	Corrales	Boyacá	Partido Cambio Radical	23.4%
	Guacamayas	Boyacá	Partido Centro Democrático	67.0%
	Paya	Boyacá	Partido Alianza Verde	90.1%
	Tibaná	Boyacá	Partido Liberal	61.6%
4%	San Sebastián	Cauca	Partido Liberal	78.4%
12%	La Apartada	Córdoba	Partido De La U	69.8%
	Puerto Libertador	Córdoba	Partido De La U	61.0%
	San Bernardo del Viento	Córdoba	Partido De La U	58.1%
19%	Cáqueza	Cundinamarca	Partido Conservador	47.8%
	Gutiérrez	Cundinamarca	Partido Conservador	43.1%
	Pacho	Cundinamarca	Partido De La U	44.8%
	Quetame	Cundinamarca	Partido Conservador	56.1%
	Tibirita	Cundinamarca	Partido Conservador	53.2%
4%	Santa María	Huila	Partido Conservador	53.2%
4%	Tenerife	Magdalena	Partido Opción Ciudadana	45.9%
4%	Mapiripán	Meta	Partido Centro Democrático	65.3%
12%	Cucutilla	Norte de Santander	Partido De La U	38.0%
	La Playa	Norte de Santander	Partido Conservador	54.1%
	Lourdes	Norte de Santander	Partido Conservador	38.2%
4%	Villahermosa	Tolima	Partido Conservador	60.8%
4%	El Cairo	Valle del Cauca	Partido De La U	45.3%

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE.

Los departamentos que tienen un mayor porcentaje de municipios en riesgo alto, con el 19%, son Boyacá y Cundinamarca; de otro lado, Antioquia, Córdoba y Norte de Santander tienen un 12% de sus municipios en riesgo alto por dominancia electoral. Esto indica que los departamentos con más concentración pertenecen a la región Andina del país, precisamente los que han tenido estructuras y redes políticas más estables (García, 2000; Gutiérrez, 2007; Daza, 2010b).

El promedio de votación municipal por el partido ganador en el 2018 es del 54%. Este hallazgo es relevante pues muestra que el partido ganador, en estos municipios, cuenta con un caudal electoral, mientras que los otros partidos en competencia tienen un papel secundario. Es necesario aclarar que una menor competencia no indica una práctica antidemocrática a nivel territorial, altos niveles de votación por un partido también pueden señalar un reconocimiento a la labor de los representantes.

El partido predominante en la mayoría de los municipios fue el Partido Conservador con el 38% de los 26 municipios en riesgo alto para 2022, seguido por el Partido de la U con el 23%, el Partido Liberal con el 12%, el Partido Alianza Verde y el Centro Democrático con 8% y el Partido Opción Ciudadana con el 4% (Tabla 5). Este hallazgo permite inferir que el riesgo electoral está relacionado con la presencia de los partidos tradicionales y sus estructuras políticas dominantes, aquellas que "han manejado con criterio patrimonial la política local, se han apropiado de los recursos públicos, han manejado la contratación del departamento favoreciendo a sus socios políticos y a sus allegados, se han distribuido los cargos públicos y han asumido la gestión pública como si se tratara de un asunto privado" (Duque Daza, 2015, p. 182).

No obstante, es necesario un análisis más detallado y cualitativo en el nivel local para identificar cuál es la relación exacta entre la presencia de partidos tradicionales y los riesgos electorales por competencia electoral.

Tabla 5. Partidos mayoritarios en los municipios por riesgo de dominancia electoral a cámara en las elecciones de 2018.

Partido	Municipio	Porcentaje
Partido Alianza Verde	2	8%
Partido Cambio Radical	1	4%
Partido Cambio Radical	1	4%
Partido Centro Democrático	2	8%
Partido Conservador	10	38%
Partido De La U	6	23%
Partido Liberal	3	12%
Partido Opción Ciudadana	1	4%
Total	**26**	**100%**

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE.

Los patrones de riesgo electoral por municipio varían en el caso del Senado, especialmente por la concentración que muestra Norte de Santander, el cual se perfila como el departamento en mayor riesgo electoral para Senado en 2022 con el 24% de sus municipios en riesgo alto. Lo siguen, con el 12%, Antioquia y Boyacá[3], Nariño con el 10%, Tolima, Santander, Caldas y Cauca con el 6%. Llama la atención la concentración de municipios en riesgo alto que muestra Norte de Santander, que también tiene un porcentaje considerable de municipios en riesgo alto para Cámara.

De igual forma se observa una concentración de municipios en riesgo alto y extremo en departamentos que pertenecen a la región Andina, a excepción del caso de Cundinamarca que no tienen ningún municipio en riesgo alto o extremo para Senado. Este último aspecto es relevante, ya que muestra que los riesgos por dominancia electoral pueden ser diferenciados entre las distintas corporaciones.

[3] Es para destacar que el departamento de Boyacá presenta un municipio en riesgo extremo.

Tabla 6. Riesgo electoral por dominio en elecciones a Senado 2022 y concentración de votos del partido ganador en las elecciones de 2018.

Porcentaje	Departamento	Municipio	Partido ganador (con más votos en el municipio en 2018)	% de votos del partido ganador
12%	Antioquia	Angostura	Partido Conservador	35.1%
	Antioquia	Caramanta	Partido Liberal	24.0%
	Antioquia	Cocorná	Partido Conservador	44.2%
	Antioquia	Peque	Partido Liberal	43.3%
	Antioquia	Sabanalarga	Partido Conservador	58.5%
	Antioquia	San Francisco	Partido Conservador	38.5%
2%	Bolívar	Hatillo de Loba	Partido De La U	30.8%
12%	Boyacá	Aquitania	Partido Cambio Radical	48.2%
	Boyacá	Boavita	Partido Alianza Verde	38.8%
	Boyacá	Guacamayas (Riesgo extremo)	Partido Centro Democrático	71.7%
	Boyacá	Pesca	Partido Centro Democrático	20.5%
	Boyacá	Pisba	Partido Alianza Verde	61.1%
	Boyacá	Susacón	Partido De La U	56.2%
6%	Caldas	La Merced	Partido Liberal	31.8%
	Caldas	Marquetalia	Partido Centro Democrático	35.6%
	Caldas	Pensilvania	Partido Centro Democrático	37.7%
6%	Cauca	Argelia	Partido Cambio Radical	22.3%

6%	Cauca	San Sebastián	Partido Cambio Radical	38.7%
	Cauca	Totoró	Partido Liberal	35.1%
2%	Cesar	González	Partido De La U	47.4%
4%	Córdoba	Buenavista	Partido De La U	44.8%
	Córdoba	La Apartada	Partido De La U	27.2%
2%	Huila	Paicol	Partido Conservador	32.5%
10%	Nariño	El Rosario	Partido Conservador	46.0%
	Nariño	Iles	Partido Conservador	37.4%
	Nariño	Ospina	Partido Liberal	30.2%
	Nariño	Providencia	Partido De La U	43.8%
	Nariño	Puerres	Partido Conservador	43.8%
24%	Norte de Santander	Bucarasica	Partido Cambio Radical	28.8%
	Norte de Santander	Cachirá	Partido Cambio Radical	26.0%
	Norte de Santander	Cucutilla	Partido Cambio Radical	25.9%
	Norte de Santander	El Carmen	Partido Liberal	28.8%
	Norte de Santander	Herrán	Partido Cambio Radical	42.9%
	Norte de Santander	La Playa	Partido Conservador	35.6%
	Norte de Santander	Mutiscua	Partido De La U	36.6%
	Norte de Santander	Pamplonita	Partido Conservador	43.4%
	Norte de Santander	Salazar	Partido Cambio Radical	29.7%

24%	Norte de Santander	Santiago	Partido Conservador	50.2%
	Norte de Santander	Teorama	Partido Cambio Radical	29.6%
	Norte de Santander	Villa Caro	Partido Conservador	32.7%
6%	Santander	Cepitá	Partido Liberal	48.1%
	Santander	El Peñón	Partido Cambio Radical	44.5%
	Santander	Jordán	Partido Cambio Radical	40.8%
6%	Tolima	Alpujarra	Partido Conservador	56.6%
	Tolima	San Antonio	Partido Conservador	41.8%
	Tolima	Valle de San Juan	Partido Conservador	51.5%
2%	Valle del Cauca	Versalles	Partido De La U	29.7%
2%	Amazonas	El Encanto	Partido Liberal	53.7%
2%	Guainía	Morichal	Partido Liberal	30.8%

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE.

En cuanto al promedio de votación por partidos políticos ganadores, también hay una diferencia paradójica respecto a lo identificado en Cámara. En Senado, el promedio de votos de los partidos ganadores bajó a un 39%, lo que muestra que a pesar de que los candidatos tengan una ventaja significativa sobre sus rivales, es considerablemente menor que en Cámara. Por lo tanto, a pesar de tener más municipios en riesgo, el potencial electoral de los partidos ganadores en las elecciones al Senado es más bajo.

Tabla 7. Partidos mayoritarios en los municipios por riesgo de dominancia electoral a Senado en las elecciones de 2018.

Partido	Municipio	Porcentaje
Partido Alianza Verde	2	4%
Partido Cambio Radical	11	22%
Partido Centro Democrático	4	8%
Partido Conservador	15	31%
Partido De La U	8	16%
Partido Liberal	9	18%
Total	49	100%
Partido Opción Ciudadana	1	4%
Total	**26**	**100%**

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE.

Se observa que el mayor elector de los municipios en riesgo alto y extremo para Senado sigue siendo el Partido Conservador, aunque en menor proporción que en Cámara. Mientras que Cambio Radical está presente como partido con más potencial electoral en 22% en los municipios en riesgo, seguido por el Partido Liberal con el 18% y el de La U con el 16%. Finalmente, se encuentra al Centro Democrático con el 8% y el Partido Alianza Verde con el 4%.

Estos datos configuran un escenario relativamente similar al de Cámara, aunque con un mayor protagonismo de Cambio Radical. La conclusión se mantiene en los dos escenarios: los partidos tradicionales y los partidos que surgieron a partir de su fraccionamiento, la U y Cambio Radical, son los grandes electores de los municipios en riesgo electoral alto y extremo, mientras que los nuevos partidos de derecha como el Centro Democrático (Losada & Liendo, 2015, 2016; Wills & Rodríguez, 2021) y de centro izquierda como la Alianza Verde (López Aguilar et al., 2020), aparecen como grandes electores, pero en un número menor de municipios.

Esta dinámica evidencia la presencia de estructuras y redes de los partidos tradicionales y sus "secuelas", así como su dinamismo para tener algunos fortines electorales. A pesar de los resultados, es necesario recordar que la dominancia es un riesgo relevante, pero que no se identifica en la mayoría de los municipios colombianos.

2.3. El riesgo por dominancia electoral en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Los resultados anteriormente expuestos muestran la relevancia de estudiar los riesgos por competencia electoral en los territorios donde entrarán a funcionar las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP). Esta institución hace parte de un compromiso que el Estado colombiano pactó con la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en el Punto 2 de participación política del Acuerdo final.

Las CTEP buscan la participación y representación política de las víctimas del conflicto armado colombiano mediante 16 curules en el Congreso de la República. En este sentido, el escenario político del 2022 tendrá este importante cambio en el sistema electoral y en la competencia electoral territorial en las elecciones al Congreso de la República.

Para comprender la importancia de este precedente, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos. En los sistemas electorales las circunscripciones o distritos electorales se entienden como el conjunto de electores que conforman la base para que sus votos se traduzcan en un número de escaños determinados en un territorio (Leib, J. & G. R. Webster 2009). Actualmente, el sistema político colombiano cuenta con tres configuraciones distintas de circunscripciones para elegir escaños en los cuerpos colegiados. El Senado de la República elige 100 escaños mediante una circunscripción nacional, lo que significa que los candidatos y partidos compiten por votos en todo el territorio. Por su lado la Cámara de Representantes elige 162 escaños por circunscripción territorial, es decir, la repartición de escaños es departamental y obedece a un criterio poblacional.

Finalmente, las Circunscripciones Especiales responden a criterios diferentes a los del territorio, en muchas ocasiones el criterio está relacionado con poblaciones históricamente excluidas o con minorías étnicas. Bajo esta figura se reparten 6 escaños: 2 escaños del Senado corresponden a comunidades indígenas, mientras que los 4 escaños correspondientes a la Cámara se dividen entre 2 para comunidades afros, 1 para comunidades indígenas y 1 para colombianos en el exterior (Trejos & Badillos, 2018).

Adicionalmente, en el 2022 entran a funcionar las 16 curules designadas para las CTEP. Estas circunscripciones fueron pactadas en el punto 2 de los Acuerdos de La Habana y se ratificaron mediante el Acto Legislativo 02 de 2021[4]. En un

[4] Las CTEP se aprobaron mediante el acto legislativo No.5 de 2017, sin embargo, el proyecto fue negado por el congreso con la justificación de que no cumplía con la mayoría absoluta de 57 votos requeridos. La votación para aprobarlo conto con el voto de 50 Senadores. Sin embargo, el agosto de 2021 la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad (de la no implementación de la CTEP) y finalmente fueron reglamentadas (Mora, 2021).

principio garantizaban la participación de las víctimas del conflicto armado en el Congreso de la República, mediante las elecciones de escaños en las elecciones del 2018[5], 2022 y 2026. Los municipios seleccionados dentro de esta circunscripción responden a los criterios de priorización dentro de los Acuerdos: son 162 municipios que hacen parte de esta categorización.

Los municipios escogidos fueron los que más sufrieron las consecuencias del conflicto armado, a partir de ciertos criterios objetivos de selección. En primer lugar, se utilizó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del censo del 2005 realizado por el DANE. De igual manera, fueron priorizadas las poblaciones que presenciaron acciones armadas y hecho victimizantes. En este sentido, se utilizaron como variables la intensidad de la confrontación armada (acciones de los distintos actores del conflicto) y las variables de victimización (homicidios, homicidios, masacres, desplazamiento, despojos). Finalmente, se emplearon otras variables como la presencia institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito (Trejos & Badillos, 2018). Bajo estas variables las circunscripciones se determinaron de la siguiente manera:

Tabla 8. Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz.

CTEP	Municipios por circunscripción
C 1 Nariño-Cauca-Valle	24
C 2 Arauca	4
C 3 Bajo Cauca	13
C 4 Catatumbo	8
C 5 Caquetá	14
C 6 Chocó	14
C 7 Sur de Meta-Guaviare	11
C 8 Montes de María	15
C 9 Pacifico-Valle-Cauca	4

[5] Debido a que las CTEP no fueron reglamentadas en el 2017, las elecciones del 2018 no contaron con las circunscripciones. Sin embargo, con el acto legislativo No.2 de 2021 las CTEP se reglamentaron hasta las elecciones del 2030 (Mora, 2021).

C 10 Pacífico Nariño	10
C 11 Putumayo	8
C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	13
C 13 Sur de Bolívar	7
C 14 Sur de Córdoba	5
C 15 Sur del Tolima	4
C 16 Urabá	8
Total	**162**

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE.

2.4 Riesgo Electoral en las CTEP

Dentro de la competencia electoral algunos factores exógenos pueden afectar de manera negativa los resultados, como la presión que ejercen ciertos actores en municipios que han sido afectados por el conflicto armado, y donde la institucionalidad es débil, (Arjona, 2016; García, 2007). Teniendo en cuenta las variables que se utilizaron para determinar los municipios que hacen parte de las circunscripciones de paz, es posible considerar que puede existir un riesgo de dominancia electoral por las condiciones ya descritas, en un escenario de postconflicto.

A continuación se presentan los resultados del análisis sobre el riesgo por dominio calculado en los 162 municipios donde se ubican las CTEP, en las elecciones para Cámara de Representantes y Senado de la República de las elecciones del 2018 y 2022.

2.4.1. Municipios CTEP con mayor riesgo electoral para las elecciones a Senado y Cámara de Representantes de 2022

Para las elecciones de 2022 en la Cámara de Representantes hay 25 municipios que se encuentran en riesgo electoral esto representa 15,5% de los municipios de las CTEP (Tabla 10). En estos comicios no hay ningún municipio en riesgo extremo, únicamente 4 municipios presentan riesgo alto (4,4%) y 21 municipios representan riesgo medio (13,0%).

Tabla 9. Riesgo electoral por dominio en elecciones a la cámara de Representantes de 2018-2022 en municipio CTEP.

Tipo de Riesgo	Número de Municipios 2018	%Municipios en Riesgo 2018	Número de Municipios 2022	% Municipios En Riesgo 2022
Bajo	140	86,4%	137	84,6%
Medio	15	9,3%	21	13,0%
Alto	5	3,1%	4	2,5%
Extremo	2	1,2%	0	0,0%
Total	162	100,0%	162	100,0%

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE.

En líneas generales, la mayoría de los municipios de las CTEP en Colombia no presentan riesgos de dominancia electoral para la Cámara de Representantes. En 2018 solo el 13,8% de los municipios estaba categorizado en riesgo de dominancia electoral: el 68% se encontraba en riesgo medio, el 23% en riesgo alto y el 9% en extremo. Aunque para el 2022 se redujo el número de municipios en riesgo extremo y riesgo alto, la cantidad de municipios de riesgo medio aumentó en un 3,7%. Sobre riesgo extremo se evidencia la reducción de 2 municipios, y en riesgo alto de 1 municipio. El aumento de municipios en riesgo se explica por el incremento en la cantidad de municipios en riesgo medio.

Con base a estos resultados, no es posible identificar una tendencia donde la remanencia de grupos armados y la falta de institucionalidad afecten negativamente la competencia electoral. Estas cifras exponen que, a pesar de las limitaciones democráticas que pueden tener estos municipios por su categorización, existe un nivel relevante de competencia electoral. Estos resultados se contrastan con lo observado para el caso de los municipios CTEP en el Senado de la República (Tabla 10).

Tabla 10. Riesgo electoral por dominio en elecciones a la Senado de la República de 2018-2022 en municipio CTEP.

Tipo de Riesgo	Número de Municipios 2018	%Municipios en Riesgo 2018	Número de Municipios 2022	% Municipios En Riesgo 2022
Bajo	138	85,2%	135	83,3%
Medio	18	11,1%	23	14,2%
Alto	3	1,9%	4	2,5%
Extremo	3	1,9%	0	0,0%
Total	162	100,0%	162	100,0%

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE.

Al igual que para el caso de la Cámara en 2018, para las elecciones al Senado del mismo año, la mayoría de los municipios de las CTEP (85%) no se encontraba en ningún nivel de riesgo por dominancia electoral. En las elecciones de 2022, este panorama empeora, aunque no drásticamente. En las proyecciones para estas elecciones, el número de municipios de las CTEP sin riesgo por dominancia electoral disminuye al 83,3%.

El riesgo identificado en Senado es mayor, aunque no considerablemente. A diferencia de la Cámara de Representantes, las proyecciones para 2022 identifican un aumento de los municipios en riesgo extremo, en contraste a la reducción presentada en los comicios a esa corporación. El mayor incremento porcentual se presenta en los municipios de las CTEP en riesgo medio: de un 11,1% en 2018 a un estimado de 14, 2% en las elecciones a 2022.

3. El riesgo por dominancia electoral como predictor de otros riesgos electorales

La dominancia electoral puede explicar otros tipos de riesgo electoral que son medidos en todos los municipios del país, a partir de comportamientos atípicos en los patrones de votación. Este análisis es pertinente, pues la medición de los diversos riesgos electorales tiene una amplia trayectoria que ha permitido identificar distintos tipos de atipicidades que han afectado el proceso electoral en los últimos quince años.

No obstante, aunque la MOE y sus investigadores aliados han realizado un ejercicio sistemático de medición del riesgo electoral, generalmente estos indicadores se han utilizado para describir los riesgos, pero no para contrastar los indicadores con el comportamiento de las atipicidades, efectivamente observadas en cada proceso electoral. Así, el riesgo por do-

minancia electoral puede estar incidiendo negativa o positivamente en las otras variables de riesgo electoral que se han medido en los últimos quince años en el Mapa de Riesgo

Para este análisis se utilizaron los indicadores de dominancia electoral estimados a partir de la información de las elecciones de 2010 y 2014, como predictores de las atipicidades observadas en las elecciones al Senado de la República y Cámara de Representantes de 2018. Se estimaron cuatro modelos de regresión lineal múltiple para identificar estas asociaciones. Las variables independientes que se utilizaron fueron la dominancia electoral de 2010 y 2014. De otro lado, las variables dependientes fueron: los niveles atípicamente muy bajos o altos de participación electoral en comparación a la media nacional; los niveles atípicamente bajos de tarjetones no marcados; los niveles atípicamente altos de votos nulos; los niveles muy bajos de tarjetones no marcados; finalmente, un proxy de competencia electoral, es decir el número efectivo de partidos a nivel municipal en elecciones legislativas. La variable de niveles atípicamente bajos de votos en blancos no fue considerada en el análisis porque, como se ha señalado en anteriores Mapas de Riesgo, no se han identificado municipios que muestren esta atipicidad (Botero et al., 2015).

En las estimaciones de los modelos también se utilizaron controles que pueden afectar la competencia política, particularmente el tamaño de la población (Censo nacional de población y vivienda de 2018 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística). Debido a la distribución de esta variable, se utilizó su logaritmo natural. Asimismo, se utilizó el índice de población rural, el cual mide el porcentaje de personas que viven en la zona rural del municipio sobre el porcentaje de población total.

También se emplearon las variables de necesidades básicas insatisfechas (NBI), la proporción de ingresos del municipio por transferencias del Estado nacional y la posición en el desempeño fiscal del municipio estimada por el Departamento de Planeación Nacional (DNP)[6].

En términos generales, los modelos estimados se expresan a través de la siguiente ecuación:

$$Y2018_i^{Cam} = \beta_0 + \beta_1 Riesgo2010_i^{Cam} + \beta_2 Riesgo2014_i^{Cam} + \beta_3 Control2018_i + e_i$$

$$Y2018_i^{Sen} = a_0 + a_1 Riesgo2010_i^{Sen} + a_2 Riesgo2014_i^{Sen} + a_3 Control2018_i + u_i$$

[6] Los estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en los modelos se pueden consultar en el anexo 1.

Donde $Y2018^{Cam}_{i}$ representa los distintos niveles de riesgo electoral por comportamientos atípicos en el 2018 en las elecciones a Cámara de 2018, $Riesgo2010^{Cam}_{i}$ representa el riesgo por dominancia electoral estimados con las elecciones a Cámara de 2010, $Riesgo2014^{Cam}_{i}$ es el riesgo por dominancia electoral con los resultados de 2014 y $Control2018_{i}$ representa las variables de control expuestas anteriormente. Esta misma especificación se utilizó para las elecciones al Senado. A continuación, se presentan los resultados de los modelos estimados[7].

Tabla 11. Modelos para dominancia electoral 2010 para distintos tipos de riesgo electoral 2018.

	Riesgo electoral 2010			
	Cámara de Representantes		**Senado**	
Variables dependientes	**Coeficiente**	**R-cuadrado**	**Coeficiente**	**R-cuadrado**
Número efectivo de partidos en 2018	0.0439	0.212	-0.121***	0.255
	(0.0404)		(0.0444)	
Nivel de participación electoral en 2018	0.00679**	0.055	0.0102***	0.048
	(0.00304)		(0.00330)	
Incremento atípico de la participación electoral en 2018	0.0229*	0.059	0.0457***	0.050
	(0.0120)		(0.0147)	
Reducción atípica de tarjetones no marcados en 2018	-0.0178*	0.032	-0.0179	0.006
	(0.00977)		(0.0118)	
Incremento atípico de votos nulos en 2018	-0.0157	0.112	-0.0238**	0.105
	(0.0120)		(0.0115)	

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
Fuente: Elaboración propia.

El riesgo por dominancia electoral de 2010 explica en mayor medida las atipicidades observadas para la elección de Senado de 2018, en comparación a la de Cámara del mismo año. Además, en el caso de las elecciones a esta última corporación, el riesgo electoral solo está relacionado significativamente con un aumento de la participación electoral.

En contraste, los distintos modelos para Senado muestran que el riesgo por domi-

[7]En las estimaciones de los modelos solo se presentan los coeficientes de las variables independientes, pero los modelos completos están en el anexo 2.

nancia electoral, en el caso del número efectivo de partidos y el incremento atípico de la participación electoral, es significativo a un nivel de confianza del 99%. Los municipios que tendieron a presentar altos niveles de dominancia electoral en 2010, también presentaron un menor número efectivo de partidos políticos, incluso después de dos elecciones.

También se observa que, en promedio, en los municipios con mayores niveles de dominancia electoral se presentó un incremento atípico de la participación electoral en 2018 para Cámara y Senado. Finalmente, se evidencia una relación significativa a un nivel de 95% con los riesgos por votos nulos, pero como se puede apreciar la dirección es contraria a la esperada teóricamente, ya que los municipios con mayor dominancia en 2010 tuvieron menores niveles de votos nulos en 2018.

Tabla 12. Modelos para dominancia electoral 2010 para distintos tipos de riesgo electoral 2018.

	Riesgo electoral 2010			
	Cámara de Representantes		**Senado**	
Variables dependientes	**Coeficiente**	**R-cuadrado**	**Coeficiente**	**R-cuadrado**
Número efectivo de partidos en 2018	-0.368***	0.212	-0.293***	0.212
	(0.0525)		(0.0456)	
Nivel de participación electoral en 2018	0.0157***	0.055	0.00556	0.055
	(0.00482)		(0.00377)	
Incremento atípico de la participación electoral en 2018	0.0500**	0.059	0.0232	0.59
	(0.0205)		(0.0159)	
Reducción atípica de tarjetones no marcados en 2018	0.0409**	0.032	0.000528	0.032
	(0.0169)		(0.0134)	
Incremento atípico de votos nulos en 2018	-0.0203	0.112	-0.0153	0.112
	(0.0163)		(0.0126)	

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de los resultados anteriores, la dominancia electoral se relaciona más con los riesgos a Cámara que a Senado. En el caso de las elecciones para Cámara se constata que una mayor dominancia está relacionada, en promedio, con un incremento atípico en la participación electoral en las elecciones de 2018. Esto es similar a la asociación con la reducción atípica de tarjetones no marcados en 2018, donde la relación es significativa e intuitiva, pues la reducción de tarjetones no marcados está explicada por un mayor nivel de dominancia electoral.

De esta forma, una mayor dominancia electoral está relacionada con un menor número efectivo de partidos; esta relación en casi todos los modelos es significativa. Esto aunque no es sorprendente por la cercanía empírica y teórica de la dominancia con el número de efectivo de partidos, no deja de ser relevante, pues muestra que la dominancia permite identificar municipios donde, por diversos motivos, la competencia entre actores es inferior al nivel nacional.

Los resultados evidenciados a partir de los modelos estimados permiten inferir que los riesgos en las atipicidades observadas en las elecciones de 2018 no logran ser explicados totalmente por los indicadores de dominancia. Este resultado permite identificar la existencia de municipios con altos niveles de dominancia electoral, pero esto no necesariamente implica que se presenten otras atipicidades electorales. En cambio, puede evidenciar la fortaleza de estructuras políticas dominantes que conservan un gran potencial para restringir la competencia política en los municipios reseñados en la primera sección.

4. Conclusiones

Los niveles de riesgo en las elecciones del año 2022, para Cámara de Representantes y Senado de la República, evidencian que los riesgos por dominio electoral afectan a un número menor de municipios del país, además es diferenciado para las dos elecciones legislativas. El mayor riesgo se identifica en Senado, donde se observa un incremento considerable del 5% de los municipios que están en riesgo alto.

Los comicios electorales para Senado están más propensos a presentar riesgos por prácticas de dominancia electoral. Es necesario estudiar, a un nivel más cualitativo, las causas que pueden explicar este incremento de los niveles del riesgo y su relación con la circunscripción nacional en la que son elegidos los senadores. Se hace necesario estudiar la forma en que partidos como el Conservador, Cambio Radical, el Partido de la U están construyendo sus bases electorales en estos municipios para establecer si se centra en el buen desempeño de los políticos elegidos, o en prácticas que pueden estar afectando el desarrollo de la democracia en estos municipios.

En último lugar, los municipios que conforman las CTEP no se encuentran bajo un nivel de riesgo alto por dominancia. Este hecho es positivo, ya que las víctimas no necesariamente se encontrarán con es-

pacios políticos cooptados predominantemente por uno o dos partidos que puedan ocupar estos espacios.

Los análisis acá presentados, pueden ser útiles para detectar y priorizar de forma efectiva atipicidades negativas. Se recomienda, por medio de la sinergia entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad, hacer seguimiento a estas elecciones, construir procesos para prevenir posibles obstrucciones a la competencia política y con ello lograr que los ciudadanos y ciudadanas expresen sus preferencias políticas con total libertad.

Anexo 1. Estadísticos descriptivos

Variables dependientes		**Observaciones**	**Media**	**Desviación estándar**	**Mín.**	**Máx.**
Cámara de Representantes	Número efectivo de partidos en 2018	1,118	3.85	1.31	1.06	8.56
	Nivel de participación electoral en 2018	1,122	0.50	0.09	0.00	0.83
	Incremento atípico de la participación electoral en 2018	1,122	0.16	0.36	0.00	1.00
	Reducción atípica de tarjetones no marcados en 2018	1,122	0.10	0.30	0.00	1.00
	Incremento atípico de votos nulos en 2018	1,122	0.17	0.38	0.00	1.00
Senado	Número efectivo de partidos en 2018	1,119	5.43	1.41	1.51	9.51
	Nivel de participación electoral en 2018	1,122	0.50	0.09	0.00	0.83
	Incremento atípico de la participación electoral en 2018	1,122	0.17	0.37	0.00	1.00
	Reducción atípica de tarjetones no marcados en 2018	1,122	0.11	0.32	0.00	1.00
	Incremento atípico de votos nulos en 2018	1,122	0.15	0.36	0.00	1.00
Variables independientes principales						
Cámara de Representantes	Riesgo electoral por dominancia en Cámara-2010	1,122	0.90	0.86	0.00	3.00
	Riesgo electoral por dominancia en Cámara-2014	1,122	0.35	0.61	0.00	3.00

Senado	Riesgo electoral por dominancia en Senado-2010	1,122	0.49	0.81	0.00	3.00
	Riesgo electoral por dominancia en Senado-2014	1,122	0.55	0.80	0.00	3.00
Variables independientes de control						
Incluidas en todos los modelos	Necesidades básicas insatisfechas (NBI)-2018	1,122	22.69	17.74	1.59	95.96
	Población total del municipio (en logaritmos)-2018	1,122	9.55	1.18	5.63	15.82
	Posición nacional en desempeño fiscal-2018	1,101	551.00	317.98	1.00	1101.00
	Proporción de transferencias sobre total de ingresos -2018	1,101	0.08	0.05	0.00	0.28

Anexo 2. Modelos estadísticos con controles

	Número efectivo de partidos en 2018		Nivel de participación electoral en 2018		Incremento atípico de la participación electoral en 2018		Reducción atípica de tarjetones no marcados en 2018		Incremento atípico de votos nulos en 2018	
	Cámara de Representantes	Senado	Cámara de Representantes	Senado	Cámara de Representantes	Senado	Cámara de Representantes	Senado	Cámara de Representantes	Senado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Riesgo electoral por dominancia en Cámara-2010	0.0439		0.0229*		0.00679**		-0.0157		-0.0178*	
	(0.0404)		(0.0120)		(0.00304)		(0.0120)		(0.00977)	
Riesgo electoral por dominancia en Cámara-2014	-0.368***		0.0500**		0.0157***		-0.0203		0.0409**	
	(0.0525)		(0.0205)		(0.00482)		(0.0163)		(0.0169)	
Riesgo electoral por dominancia en Senado-2010		-0.121***		0.0457***		0.0102***		-0.0238**		-0.0179
		(0.0444)		(0.0147)		(0.00330)		(0.0115)		(0.0118)
Riesgo electoral por dominancia en Senado-2014		-0.293***		0.0232		0.00556		-0.0153		0.000528
		(0.0456)		(0.0159)		(0.00377)		(0.0126)		(0.0134)
Ruralidad-2018	-0.0637	-0.352*	-0.229***	-0.0964	-0.0906***	-0.0839***	0.0216	0.0851	-0.148***	-0.00551
	(0.177)	(0.189)	(0.0617)	(0.0613)	(0.0147)	(0.0148)	(0.0579)	(0.0597)	(0.0516)	(0.0508)
Necesidades básicas insatisfechas (NBI)-2018	-0.0205***	-0.0113***	0.00237***	0.00222***	0.000322*	0.000271	-0.00112	-0.00160*	0.00211***	0.000107
	(0.00254)	(0.00251)	(0.000779)	(0.000811)	(0.000183)	(0.000183)	(0.000866)	(0.000842)	(0.000771)	(0.000653)
Población total del municipio (en logaritmos)-2018	0.365***	0.382***	-0.0105	0.0383**	-0.00157	-0.00228	0.134***	0.126***	-0.00545	0.00350
	(0.0558)	(0.0576)	(0.0150)	(0.0178)	(0.00446)	(0.00442)	(0.0172)	(0.0178)	(0.0119)	(0.0183)
Posición nacional en desempeño fiscal-2018	-0.000529***	-0.000714***	0.000193***	0.000142***	2.87e-05**	2.87e-05**	-0.000124***	-0.000150***	-1.07e-05	7.08e-05
	(0.000147)	(0.000155)	(4.90e-05)	(5.09e-05)	(1.31e-05)	(1.31e-05)	(4.74e-05)	(4.32e-05)	(3.97e-05)	(4.31e-05)
Proporción de transferencias sobre total	4.002***	2.522*	-0.121	0.238	0.0583	0.0341	1.384***	1.527***	0.579*	-0.0267
	(1.262)	(1.367)	(0.433)	(0.418)	(0.131)	(0.130)	(0.396)	(0.395)	(0.333)	(0.390)
Constante	0.920	2.649***	0.198	-0.325	0.530***	0.539***	-1.118***	-1.089***	0.153	0.0540
	(0.623)	(0.647)	(0.178)	(0.200)	(0.0519)	(0.0512)	(0.189)	(0.195)	(0.141)	(0.203)
Observaciones	1,098	1,099	1,101	1,101	1,101	1,101	1,101	1,101	1,101	1,101
R-cuadrado	0.212	0.255	0.059	0.050	0.055	0.048	0.112	0.105	0.032	0.006

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Bibliografía

Abadía, A. A. (2016). Elecciones a las gobernaciones departamentales de Colombia: La fragmentación en este subsistema de partido. *Paraná Eleitoral*, 5(1), 7-38.

Abadía, A. A., Manfredi, L., & Milanese, J. P. (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: Análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 1-26.

Afzal, M. (2014). Do barriers to candidacy reduce political competition? Evidence from a bachelor's degree requirement for legislators in Pakistan. *Public Choice*, 161(1-2), 51-72. https://doi.org/10.1007/s11127-013-0126-2

Albarracín, J., & Milanese, J. P. (2021). Cuando lo local no es función de lo nacional: Efectos diferenciales del cambio institucional en Colombia (1997-2015). *Revista de ciencia política (Santiago), ahead*. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000102

Batlle, M., Hoyos, C. A., & Wills-Otero, L. (2020). Electoral Competition at the Subnational Level. Emeralds and Politics in Colombia, 1997-2015. *Colombia Internacional*, 103, 57-83. https://doi.org/10.7440/colombiaint103.2020.05

Bedoya, J. F., & Arenas, J. C. (2015). Incidencia de los cambios en las reglas de la competencia electoral sobre nacionalización del sistema de partidos: Las estrategias de los actores políticos. Antioquia, 1997-2011. *Colombia Internacional*, 85, 81-110. https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.03

Botero, F., Ortega, B., & Pino Uribe, J. F. (2015). Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas: Elecciones locales 2003, 2007 y 2011. En *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales* (Primera Edición). Arte Litográfico Ltda.

Cleary, M. R. (2003). Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos. *Política y gobierno*, 10(1), 183-217.

Dahl, R. A. (1989). *La Poliarquía: Participación y Oposición*. Tecnos. Recuperado de https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4229936/mod_resource/content/1/RobertDahl_Poliarquia_espanhol.pdf

Daza, M. (2010a). *La competencia electoral en el marco municipal en Colombia: La influencia de factores contextuales e institucionales en las elecciones de la Cámara de Representantes del 2006*. Universidad de los Andes.

Daza, M. (2010b). *La competencia electoral en el marco municipal en Colombia: La influencia de factores contextuales e institucionales en las elecciones de la Cámara de Representantes del 2006*. Universidad de los Andes.

de Hoyos, I. M. (2003). Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997. *Política y gobierno*, 10(1), 139-182.

Duque Daza. (2015). Gobernadores y corrupción en la costa atlántica. Clanes políticos, políticos de negocios y paramilitarismo. *Ciudad Paz-ando*, 7(2), 174-20. https://doi.org/10.14483/udistrital.jour.cpaz.2014.2.a10

García, M. (2000). Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal 1988-1997. *Análisis político*, 41, 84-97.

García, M. (2007). García, Miguel. "Sobre balas y votos: Violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En D. Hoyos (Ed.), *Entre la Persistencia y el Cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia* (pp. 84-117). Editorial Universidad del Rosario.

Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Grupo Editorial Norma.

López Aguilar, A., Pantoja Barrios, S., & Pino Uribe, J. F. (2020). Avances, retrocesos y mutaciones: Análisis del desempeño electoral de los partidos de Centro izquierda en Colombia. En F. Barrero & E. Richard (Eds.), Elecciones subnacionales 2019: *Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 233-262). Fundación Konrad Adenauer.

Losada, R., & Liendo, N. (2015). El peso de los nuevos partidos en el sistema de partidos colombiano, 1986-2010. *Papel político*, 20(1), 35.

Losada, R., & Liendo, N. (2016). El Partido «Centro Democrático» en Colombia: Razones de su surgimiento y éxito. *Análisis Político*, 29(87), 41-59.

Milanese, J. P. (2020). Más que una simple arena. El espacio como variable que influencia la configuración de las preferencias electorales en Colombia. En P. Montilla & M. Jiménez (Eds.), *Elecciones 2018 en Colombia: La competencia política en un escenario de paz* (pp. 235-273). Universidad Externado de Colombia.

Pino Uribe, J. F. (2018). Trayectorias de desarrollo: Una nueva forma de conceptualizar la variación de la democracia subnacional 1988-2015. *Análisis Político*, 31(92), 115-136. https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71102

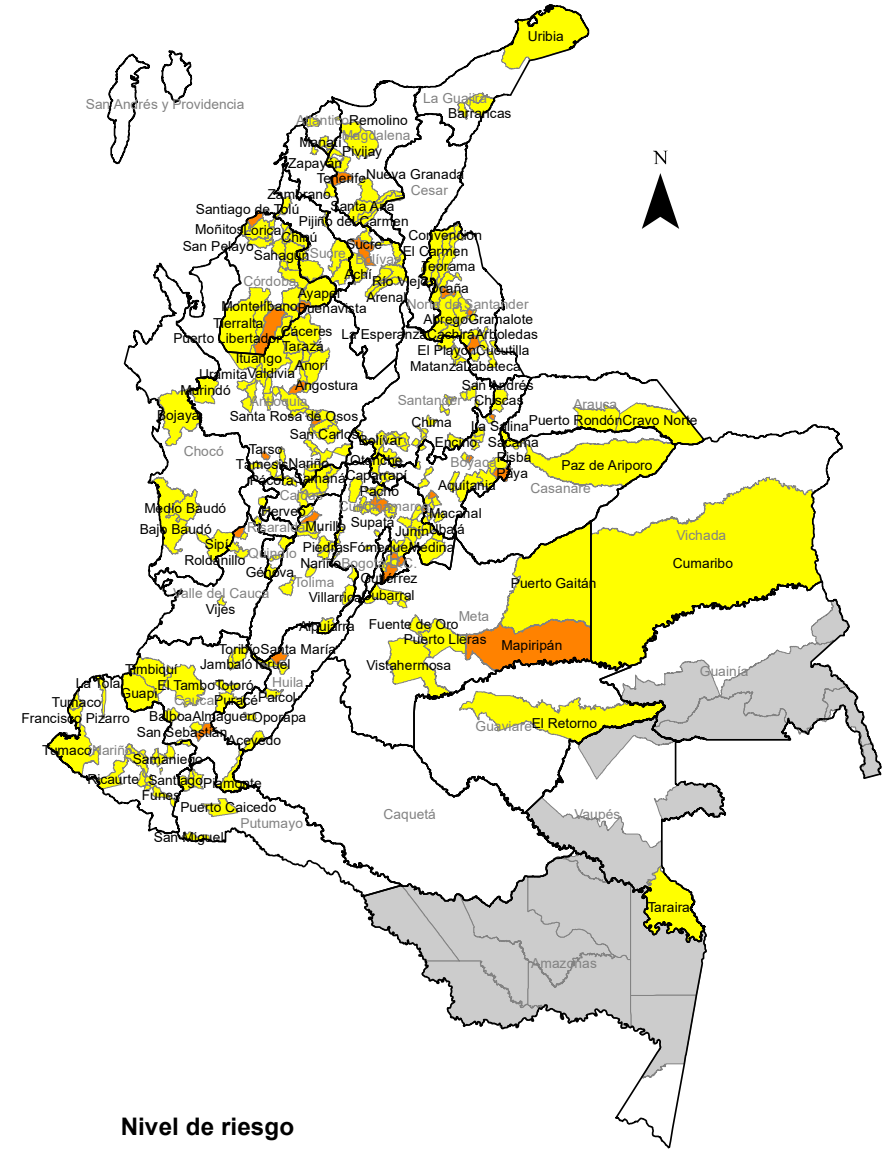
Pino Uribe, J. F. (2021). Rethinking Political Competition: Contracts and national-located Linkages in Colombian municipalities (1988-2015). *Latin American Policy, En prensa.*

Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge University Press.

Schumpeter, J. A. (1952). *Capitalismo, socialismo y democracia.* Madrid.

Wills, L., & Rodríguez, J. C. (2021). La renovación del conservadurismo tradicional a través de nuevos partidos. El caso del Centro Democrático en Colombia, 2014-2018. *Revista uruguaya de ciencias políticas,* 30(1), 79-104. https://doi.org/10.26851/RUCP.30.1.4

Mapa # 20.
Riesgo por dominio electoral para elecciones a Cámara de Representantes 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio por dominio electoral (258 municipios)
- Riesgo alto por dominio electoral (26 municipios)
- No aplica

Total: 284 municipios

1:8.000.000
0 40 80 160 240 320 Kilómetros

◆ Riesgo alto por dominio electoral – Cámara

Antioquia (3)
- Alejandría
- Angostura
- Tarso

Bolívar (1)
- Pinillos

Boyacá (5)
- Busbanzá
- Corrales
- Guacamayas
- Paya
- Tibaná

Cauca (1)
- San Sebastián

Córdoba (3)
- La Apartada
- Puerto Libertador
- San Bernardo del Viento

Cundinamarca (5)
- Cáqueza
- Gutiérrez
- Pacho
- Quetame
- Tibirita

Huila (1)
- Santa María

Magdalena (1)
- Tenerife

Meta (1)
- Mapiripán

Norte de Santander (3)
- Cucutilla
- La Playa
- Lourdes

Tolima (1)
- Villahermosa

Valle del Cauca (1)
- El Cairo

Total general (26)

◆ Riesgo medio por dominio electoral – Cámara

Antioquia (32)
- Abriaquí
- Anorí
- Argelia
- Betania
- Cáceres
- Campamento
- Cañasgordas
- Caramanta
- Cocorná
- Don Matías
- Guadalupe
- Guatapé
- Ituango
- Liborina
- Murindó
- Nariño
- Olaya
- Peque
- Puerto Triunfo
- Sabanalarga
- San Carlos
- San Francisco
- San José de La Montaña
- San Rafael
- San Roque
- Santa Bárbara
- Santa Rosa de Osos
- Santo Domingo
- Támesis
- Tarazá
- Uramita
- Valdivia

Arauca (2)
- Cravo Norte
- Puerto Rondón

Atlántico (5)
- Campo de La Cruz
- Manatí
- Piojó
- Sabanagrande
- Suan

Bolívar (10)
- Achí
- Arenal
- El Peñón
- Hatillo de Loba
- Norosí
- Regidor
- Río Viejo
- San Fernando
- Soplaviento
- Zambrano

Boyacá (26)
- Aquitania
- Chinavita
- Chiquiza
- Chiscas
- Floresta
- Guayatá
- La Victoria
- Labranzagrande
- Macanal
- Maripí
- Muzo
- Otanche
- Pachavita
- Paz de Río
- Pesca
- Pisba
- Samacá
- San José de Pare
- San Mateo
- Santa Sofía
- Sativanorte
- Somondoco
- Susacón
- Sutatenza
- Tununguá
- Umbita

Caldas (7)
- Marquetalia
- Marulanda
- Norcasia
- Pácora
- Pensilvania
- Samaná
- San José

Casanare (3)
- La Salina
- Paz de Ariporo
- Sácama

Cauca (11)
- Almaguer
- Balboa
- El Tambo
- Florencia
- Guapi
- Jambaló
- Piamonte
- Puracé
- Timbiquí
- Toribío
- Totoró

Cesar (1)
- González

Chocó (4)
- Bajo Baudó
- Bojayá
- Medio Baudó
- Sipí

Córdoba (16)
- Ayapel
- Buenavista
- Chinú
- Ciénaga de Oro
- Cotorra
- Lorica
- Montelíbano
- Moñitos
- Pueblo Nuevo
- Purísima
- Sahagún
- San Andrés Sotavento
- San José de Uré
- San Pelayo
- Tierralta
- Tuchín

Cundinamarca (28)
- Beltrán
- Caparrapí
- Choachí
- Cogua
- Fómeque
- Fosca
- Funza
- Gachetá
- Gama
- Granada
- Guatavita
- Junín
- La Peña
- Machetá
- Medina
- Nariño
- Nimaima
- Nocaima
- Paime
- Quebradanegra
- Supatá
- Topaipí
- Ubalá
- Ubaque
- Une
- Vergara
- Villagómez
- Zipaquirá

Guaviare (1)
- El Retorno

Huila (4)
- Acevedo
- Oporapa
- Paicol
- Teruel

La Guajira (4)
- Barrancas
- Distracción
- Hatonuevo
- Uribia

Magdalena (9)
- Cerro San Antonio
- Nueva Granada
- Pedraza
- Pijiño del Carmen
- Pivijay
- Remolino
- San Zenón
- Santa Ana
- Zapayán

Meta (6)
- Cubarral
- El Dorado
- Fuente de Oro
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Vistahermosa

Nariño (17)
- El Peñol
- El Tambo
- Francisco Pizarro
- Funes
- Guaitarilla
- Imués
- La Llanada
- La Tola
- Nariño
- Ospina
- Providencia
- Ricaurte
- Samaniego
- San Lorenzo
- San Pablo
- Tumaco
- Túquerres

Norte de Santander (17)
- Abrego
- Arboledas
- Bochalema
- Bucarasica
- Cachirá
- Convención
- El Carmen
- Gramalote
- Herrán
- La Esperanza
- Labateca
- Mutiscua
- Ocaña
- Pamplonita
- San Calixto
- Teorama
- Villa Caro

Putumayo (5)
- Puerto Caicedo
- San Francisco
- San Miguel
- Santiago
- Sibundoy

Quindío (4)
- Buenavista
- Córdoba
- Génova
- Salento

Risaralda (2)
- Balboa
- Belén de Umbría

Santander (21)
- Aguada
- Bolívar
- Cabrera
- Cepitá
- Charta
- Chima
- Chipatá
- El Guacamayo
- El Peñón
- El Playón
- Encino
- Florián
- Güepsa
- Jordán
- La Belleza
- Matanza
- Pinchote
- San Andrés
- San Benito
- San José de Miranda
- Villanueva

Sucre (7)
- Buenavista
- Coveñas
- La Unión
- Majagual
- San Marcos
- Santiago de Tolú
- Sucre

Tolima (10)
- Alpujarra
- Alvarado
- Herveo
- Icononzo
- Murillo
- Piedras
- San Antonio
- Santa Isabel
- Valle de San Juan
- Villarrica

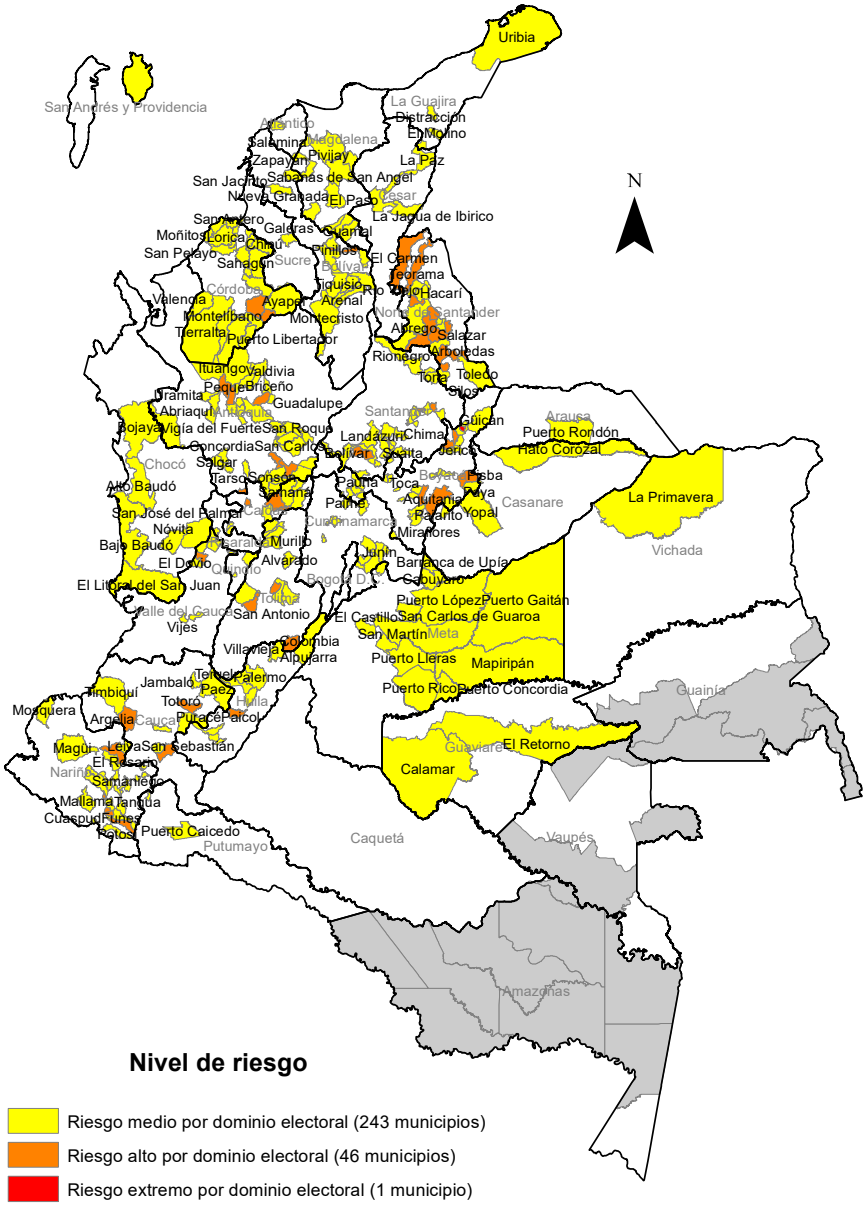
Valle del Cauca (4)
- Argelia
- El Dovio
- Roldanillo
- Vijes

Vaupés (1)
- Taraira

Vichada (1)
- Cumaribo

Total general (258)

Mapa # 21.
Riesgo por dominio electoral para elecciones a Senado de la República 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio por dominio electoral (243 municipios)
- Riesgo alto por dominio electoral (46 municipios)
- Riesgo extremo por dominio electoral (1 municipio)
- No aplica

Total: 290 municipios

1:8.000.000
0 40 80 160 240 320 Kilómetros

Riesgo extremo por dominio electoral - Senado

Boyacá (1)
- Guacamayas

Total (1)

Riesgo alto por dominio electoral – Senado

Antioquia (6)
- Angostura
- Caramanta
- Cocorná
- Peque
- Sabanalarga
- San Francisco

Bolívar (1)
- Hatillo de Loba

Boyacá (5)
- Aquitania
- Boavita
- Pesca
- Pisba
- Susacón

Caldas (3)
- La Merced
- Marquetalia
- Pensilvania

Cauca (3)
- Argelia
- San Sebastián
- Totoró

Cesar (1)
- González

Córdoba (2)
- Buenavista
- La Apartada

Huila (1)
- Paicol

Nariño (5)
- El Rosario
- Iles
- Ospina
- Providencia
- Puerres

Norte de Santander (2)
- Bucarasica
- Cachirá
- Cucutilla
- El Carmen
- Herrán
- La Playa
- Mutiscua
- Pamplonita
- Salazar
- Santiago
- Teorama
- Villa Caro

Santander (3)
- Cepitá
- El Peñón
- Jordán

Tolima (3)
- Alpujarra
- San Antonio
- Valle de San Juan

Valle del Cauca (1)
- Versalles

Total (46)

Riesgo medio por dominio electoral – Senado

Antioquia (29)
- Abriaquí
- Alejandría
- Argelia
- Belmira
- Briceño
- Campamento
- Cañasgordas
- Caracolí
- Concordia
- Guadalupe
- Guatapé
- Ituango
- Liborina
- Nariño
- Puerto Triunfo
- Salgar
- San Carlos
- San José de La Montaña
- San Rafael
- San Roque
- Santa Bárbara
- Santa Rosa de Osos
- Santo Domingo
- Sonsón
- Tarso
- Toledo
- Uramita
- Valdivia
- Vigía del Fuerte

Arauca (1)
- Puerto Rondón

Archipiélago de San Andrés (1)
- Providencia

Atlántico (2)
- Piojó
- Suan

Bolívar (10)
- Arenal
- El Guamo
- El Peñón
- Montecristo
- Norosí
- Pinillos
- Río Viejo
- San Fernando
- San Jacinto
- Tiquisio

Boyacá (28)
- Berbeo
- Boyacá
- Buenavista
- Corrales
- El Espino
- Gachantivá
- Gámeza
- Guayatá
- Güicán
- Jericó
- La Uvita
- La Victoria
- Maripí
- Miraflores
- Muzo
- Nobsa
- Pajarito
- Panqueba
- Pauna
- Paya
- San José de Pare
- San Mateo
- Santa Sofía
- Sativanorte
- Siachoque
- Sora
- Toca
- Zetaquira

Caldas (6)
- Belalcázar
- Marulanda
- Norcasia
- Samaná
- San José
- Victoria

Casanare (3)
- Hato Corozal
- Recetor
- Yopal

Cauca (6)
- Almaguer
- Jambaló
- La Sierra
- Paez
- Puracé
- Timbiquí

Cesar (3)
- El Paso
- La Jagua de Ibirico
- La Paz

Chocó (6)
- Alto Baudó
- Bajo Baudó
- Bojayá
- El Litoral del San Juan
- Nóvita
- San José del Palmar

Córdoba (19)
- Ayapel
- Chinú
- Ciénaga de Oro
- Cotorra
- Lorica
- Montelíbano
- Moñitos
- Pueblo Nuevo
- Puerto Libertador
- Purísima
- Sahagún
- San Andrés Sotavento
- San Antero
- San Bernardo del Viento
- San José de Uré
- San Pelayo
- Tierralta
- Tuchín
- Valencia

Cundinamarca (11)
- Carmen de Carupa
- Choachí
- Fómeque
- Gama
- Guasca
- Guayabal de Síquima
- Junín
- Nimaima
- Paime
- Ubaque
- Vergara

Guaviare (2)
- Calamar
- El Retorno

Huila (9)
- Colombia
- Elías
- La Argentina
- Oporapa
- Palermo
- Santa María
- Teruel
- Villavieja
- Yaguará

La Guajira (4)
- Distracción
- El Molino
- La Jagua del Pilar
- Uribia

Magdalena (11)
- Algarrobo
- Cerro San Antonio
- Guamal
- Nueva Granada
- Pivijay
- Sabanas de San Angel
- Salamina
- San Sebastián de Buenavista
- San Zenón
- Santa Bárbara de Pinto
- Zapayán

Meta (13)
- Barranca de Upía
- Cabuyaro
- El Castillo
- Fuente de Oro
- Mapiripán
- Puerto Concordia
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Puerto López
- Puerto Rico
- San Carlos de Guaroa
- San Juanito
- San Martín

Nariño (22)
- Arboleda
- Chachagüí
- Colón
- Contadero
- Cuaspud
- El Peñol
- Funes
- Guaitarilla
- Imués
- La Florida
- La Llanada
- Leiva
- Linares
- Magüi
- Mallama
- Mosquera
- Nariño
- Policarpa
- Potosí
- Samaniego
- San Bernardo
- Tangua

Norte de Santander (9)
- Abrego
- Arboledas
- Gramalote
- Hacarí
- La Esperanza
- Lourdes
- San Calixto
- Silos
- Toledo

Putumayo (2)
- Colón
- Puerto Caicedo

Quindío (2)
- Buenavista
- Salento

Risaralda (1)
- La Celia

Santander (24)
- Aguada
- Aratoca
- Barichara
- Bolívar
- Cabrera
- Charta
- Chima
- Chipatá
- El Guacamayo
- Florián
- Guapotá
- Guavatá
- Güepsa
- La Paz
- Landázuri
- Molagavita
- Palmar
- Pinchote
- Rionegro
- San Benito
- Santa Helena del Opón
- Suaita
- Tona
- Villanueva

Sucre (2)
- Coveñas
- Galeras

Tolima (8)
- Alvarado
- Casabianca
- Guamo
- Herveo
- Murillo
- Roncesvalles
- San Luis
- Villahermosa

Valle del Cauca (8)
- Alcalá
- Ansermanuevo
- El Águila
- El Cairo
- El Dovio
- Guacarí
- Ulloa
- Vijes

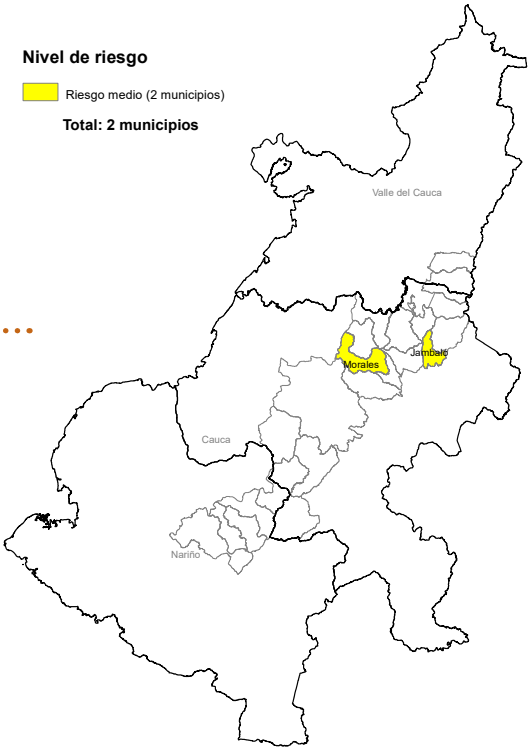
Vichada (1)
- La Primavera

Total (243)

Mapa # 22.
Riesgo por dominio electoral para elecciones a Cámara y Senado de la República 2022 - CTEP

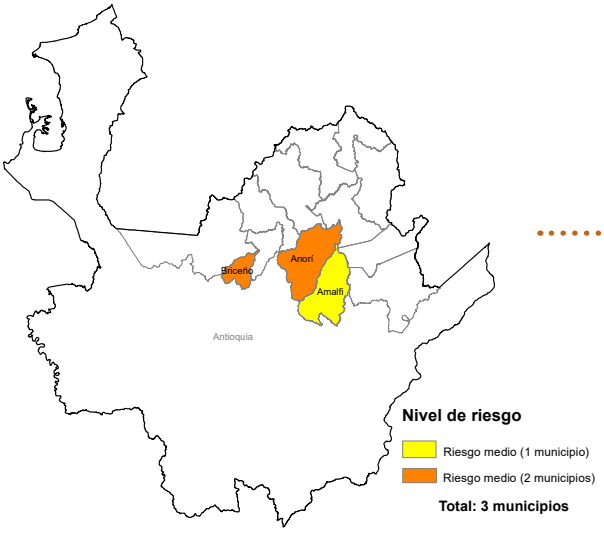
C1. Nariño - Cauca – Valle

Cámara



C3. Bajo Cauca

Cámara

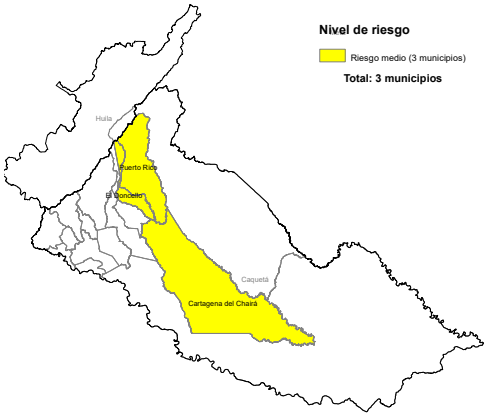


C4. Catatumbo

Cámara

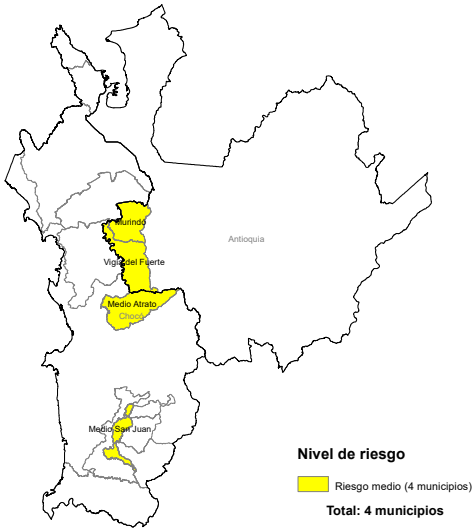
C5. Caquetá

Cámara



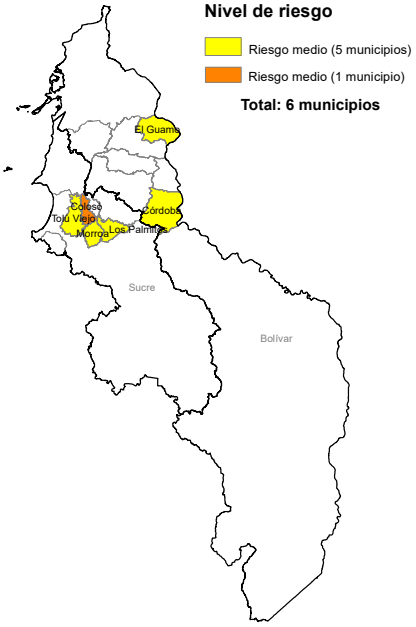
C6. Chocó

Cámara



C8. Montes de María

Cámara



C9. Pacífico Cauca - Valle

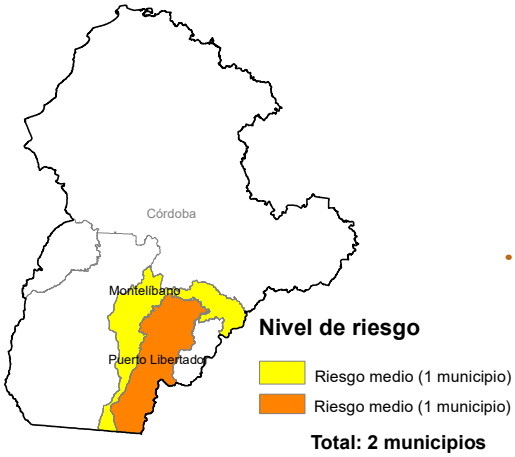
Cámara

C10. Pacífico Nariñense

Cámara

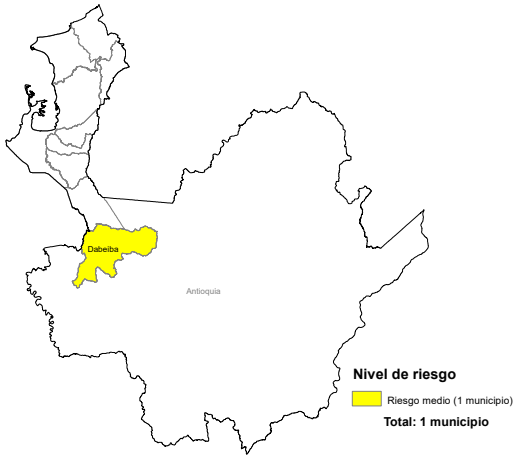
C14. Sur de Córdoba

Cámara



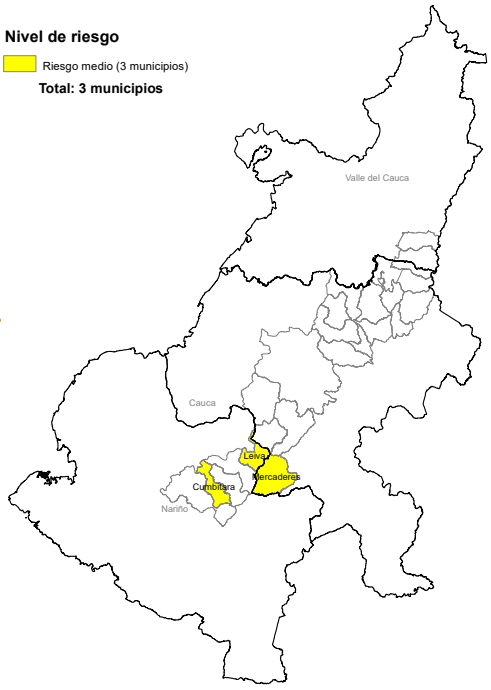
C16. Urabá

Cámara



C1. Nariño - Cauca – Valle

Senado

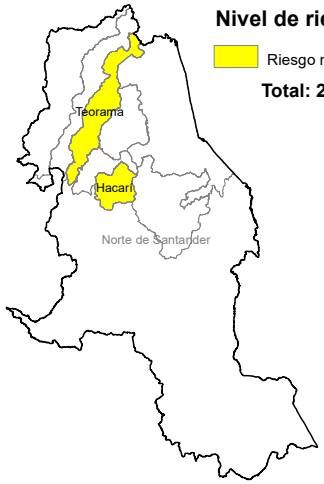


C3. Bajo Cauca

Senado

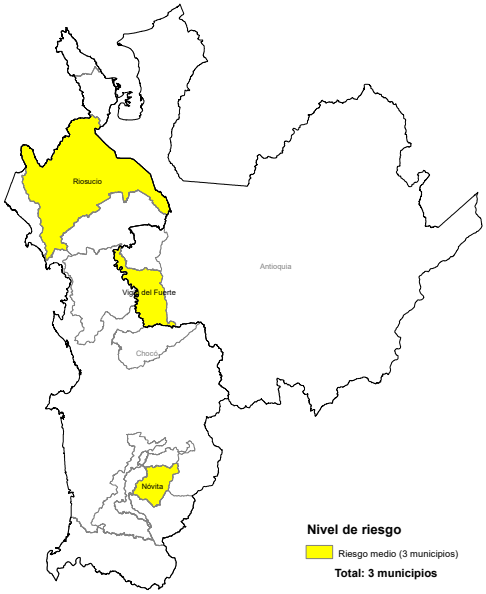
C4. Catatumbo

Senado



C6. Chocó

Senado

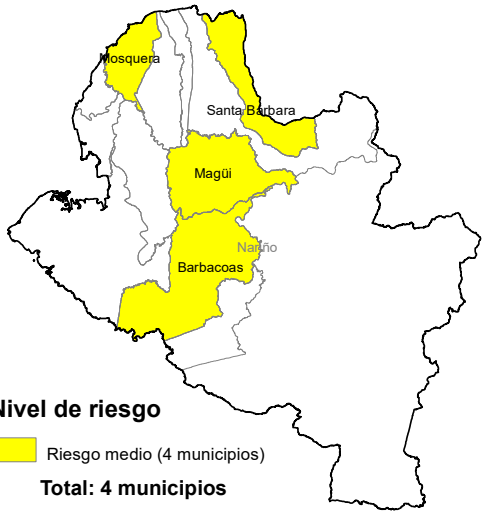


C8. Montes de María

Senado

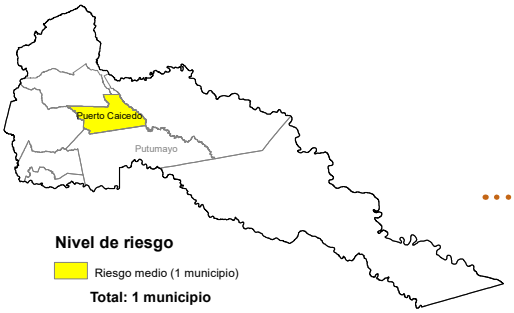
C10. Pacífico Nariñense

Senado



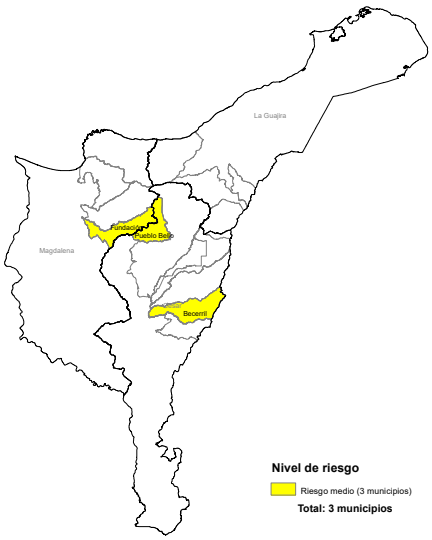
C11. Putumayo

Senado



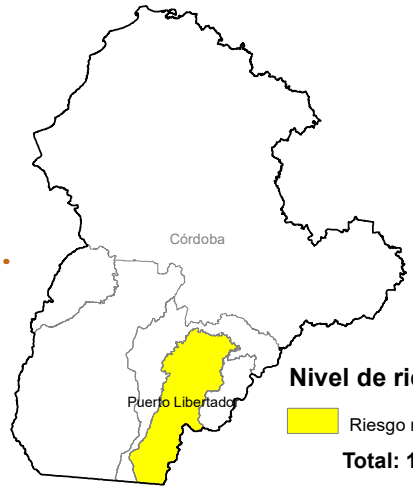
C12. Cesar - Magdalena - Guajira

Senado



C14. Sur de Córdoba

Senado



C15. Sur de Tolima

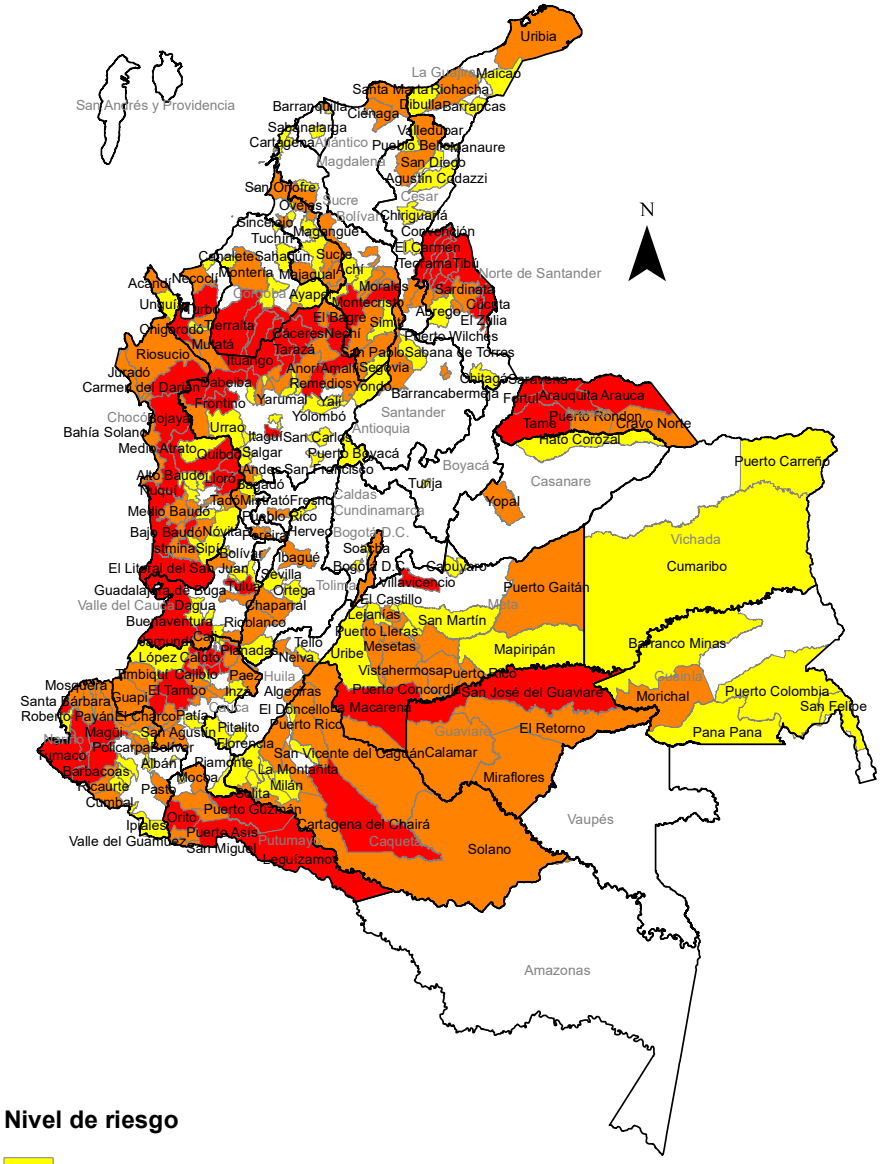
Senado

II

Riesgos por factores de violencia

Misión de Observación Electoral

Mapa # 23.
Riesgo consolidado por factores de violencia 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (121 municipios)
- Riesgo alto (130 municipios)
- Riesgo extremo (68 municipios)

Total: 319 municipios

◆ Riesgo medio por factores de violencia

Antioquia (20)
- Angostura
- Betulia
- Buriticá
- Campamento
- Carepa
- Ciudad Bolívar
- Copacabana
- Guadalupe
- Itagüí
- Jardín
- Salgar
- San Carlos
- San Francisco
- San Juan de Urabá
- San Pedro
- Toledo
- Urrao
- Yalí
- Yolombó
- Yondó

Atlántico (3)
- Puerto Colombia
- Sabanalarga
- Soledad

Bolívar (8)
- Achí
- Cantagallo
- Cartagena
- San Jacinto
- San Jacinto del Cauca
- Santa Rosa
- Simití
- Tiquisio

Boyacá (2)
- Puerto Boyacá
- Tunja

Caquetá (7)
- Albania
- Belén de Los Andaquíes
- El Doncello
- Milán
- Morelia
- San José del Fragua
- Valparaíso

Casanare (1)
- Hato Corozal

Cauca (7)
- Inzá
- La Vega
- López
- Padilla
- Piamonte
- Piendamó
- Puerto Tejada

Cesar (6)
- Agustín Codazzi
- Chiriguaná
- Manaure
- Pailitas
- Pueblo Bello
- San Diego

Chocó (8)
- Atrato
- Condoto
- El Cantón del San Pablo
- Medio Atrato
- Río Quito
- San José del Palmar
- Sipí
- Unguía

Córdoba (5)
- Ayapel
- Canalete
- Planeta Rica
- Sahagún
- Tuchín

Cundinamarca (2)
- Fusagasugá
- Soacha

Guainía (4)
- Barranco Minas
- Pana Pana
- Puerto Colombia
- San Felipe

Huila (3)
- Pitalito
- San Agustín
- Tello

La Guajira (3)
- Barrancas
- Dibulla
- Maicao

Meta (7)
- Cabuyaro
- El Dorado
- Fuente de Oro
- Lejanías
- Mapiripán
- San Martín
- Uribe

Nariño (11)
- Albán
- El Peñol
- El Rosario
- El Tambo
- Francisco Pizarro
- Ipiales
- Mallama
- Nariño
- Samaniego
- San Bernardo
- Santacruz

Norte de Santander (2)
- Abrego
- Chitagá

Putumayo (1)
- Sibundoy

Risaralda (1)
- Mistrató

Santander (1)
- Sabana de Torres

Sucre (5)
- Chalán
- Galeras
- Morroa
- San Benito Abad
- San Luis de Sincé

Tolima (5)
- Fresno
- Herveo
- Ortega
- Planadas
- Roncesvalles

Valle del Cauca (7)
- Andalucía
- Bugalagrande
- Candelaria
- Dagua
- El Dovio
- Sevilla
- Yumbo

Vichada (2)
- Cumaribo
- Puerto Carreño

Total (121)

◆ Riesgo alto por factores de violencia

Antioquia (16)
- Andes
- Anorí
- Apartadó
- Betania
- Briceño
- Chigorodó
- Liborina
- Mutatá
- Nechí
- Necoclí
- Remedios
- Sabanalarga
- San Andrés de Cuerquía
- Vigía del Fuerte
- Yarumal
- Zaragoza

Arauca (2)
- Cravo Norte
- Puerto Rondón

Atlántico (1)
- Barranquilla

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Bolívar (8)
- Arenal
- Barranco de Loba
- El Carmen de Bolívar
- Magangué
- Norosí
- Río Viejo
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur

Caldas (1)
- Manizales

Caquetá (7)
- Curillo
- Florencia
- La Montañita
- Puerto Rico
- San Vicente del Caguán
- Solano
- Solita

Casanare (1)
- Yopal

Cauca (15)
- Balboa
- Bolívar
- Cajibío
- Florencia
- Guapi
- Mercaderes
- Miranda
- Paez
- Patía
- Popayán
- Suárez
- Timbío
- Timbiquí
- Toribío
- Totoró

Cesar (3)
- Aguachica
- Río de Oro
- Valledupar

Chocó (9)
- Acandí
- Bahía Solano
- Istmina
- Juradó
- Medio Baudó
- Nóvita
- Nuquí
- Riosucio
- Tadó

Córdoba (2)
- La Apartada
- Montería

Guainía (1)
- Morichal

Guaviare (3)
- Calamar
- El Retorno
- Miraflores

Huila (2)
- Algeciras
- Neiva

La Guajira (2)
- Riohacha
- Uribia

Magdalena (2)
- Ciénaga
- Santa Marta

Meta (9)
- El Castillo
- Granada
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Puerto Rico
- San Juan de Arama
- Vistahermosa

Nariño (11)
- Cumbal
- Cumbitara
- El Charco
- La Tola
- Leiva
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Pasto
- Policarpa
- Ricaurte
- Santa Bárbara

Norte de Santander (6)
- Bucarasica
- La Playa
- Ocaña
- Puerto Santander
- Sardinata
- Villa del Rosario

Putumayo (5)
- Mocoa
- Puerto Caicedo
- San Miguel
- Valle del Guamuez
- Villagarzón

Quindío (1)
- Armenia

Risaralda (3)
- Dosquebradas
- Pereira
- Pueblo Rico

Santander (4)
- Barrancabermeja
- Bucaramanga
- Floridablanca
- Puerto Wilches

Sucre (8)
- Guaranda
- Majagual
- Ovejas
- San Marcos
- San Onofre
- San Pedro
- Sincelejo
- Sucre

Tolima (3)
- Chaparral
- Ibagué
- Rioblanco

Valle del Cauca (4)
- Bolívar
- Florida
- Guadalajara de Buga
- Jamundí

Total 130

◆ Riesgo extremo por factores de violencia

Antioquia (14)
- Amalfi
- Cáceres
- Caucasia
- Dabeiba
- El Bagre
- Frontino
- Ituango
- Medellín
- Murindó
- Peque
- Segovia
- Tarazá
- Turbo
- Valdivia

Arauca (5)
- Arauca
- Arauquita
- Fortul
- Saravena
- Tame

Bolívar (2)
- Montecristo
- Morales

Caquetá (1)
- Cartagena del Chairá

Cauca (9)
- Argelia
- Buenos Aires
- Caldono
- Caloto
- Corinto
- El Tambo
- Jambaló
- Morales
- Santander de Quilichao

Chocó (10)
- Alto Baudó
- Bagadó
- Bajo Baudó
- Bojayá
- Carmen del Darién
- El Carmen de Atrato
- El Litoral del San Juan
- Lloró
- Medio San Juan
- Quibdó

Córdoba (4)
- Montelíbano
- Puerto Libertador
- San José de Uré
- Tierralta

Guaviare (1)
- San José del Guaviare

Meta (2)
- La Macarena
- Villavicencio

Nariño (4)
- Barbacoas
- Magüi
- Roberto Payán
- Tumaco

Norte de Santander (9)
- Convención
- Cúcuta
- El Carmen
- El Tarra
- El Zulia
- Hacarí
- San Calixto
- Teorama
- Tibú

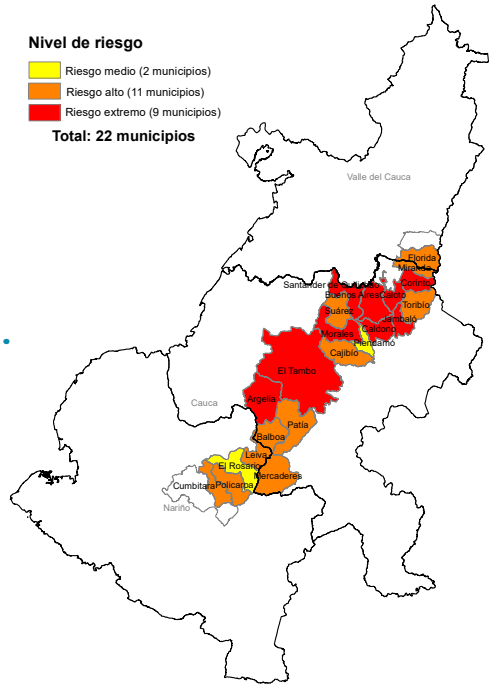
Putumayo (4)
- Leguízamo
- Orito
- Puerto Asís
- Puerto Guzmán

Valle del Cauca (3)
- Buenaventura
- Cali
- Tuluá

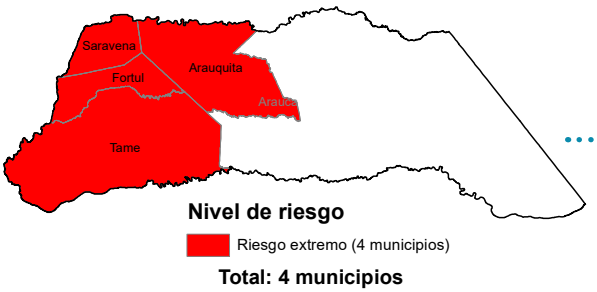
Total (68)

Mapa # 24.
Riesgo consolidado por factores de violencia
2022 - CETP

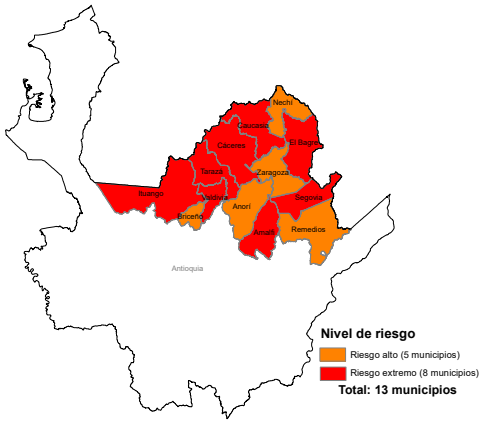
C1. Nariño - Cauca – Valle



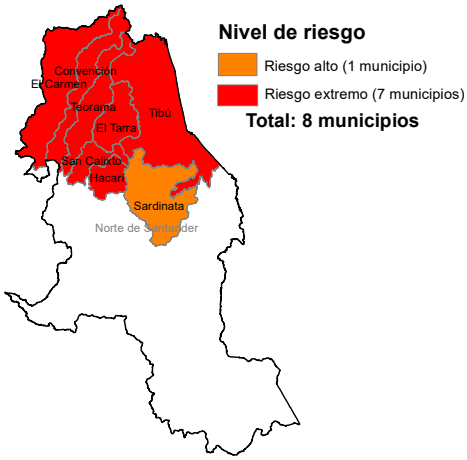
C2. Arauca



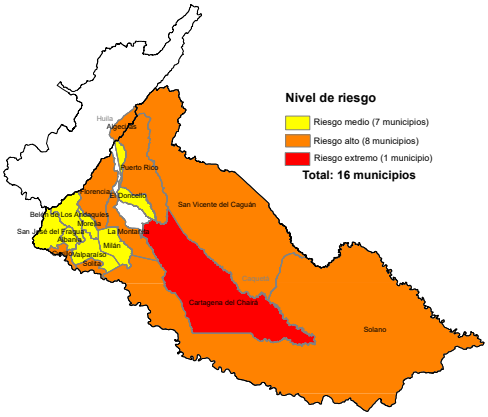
C3. Bajo Cauca



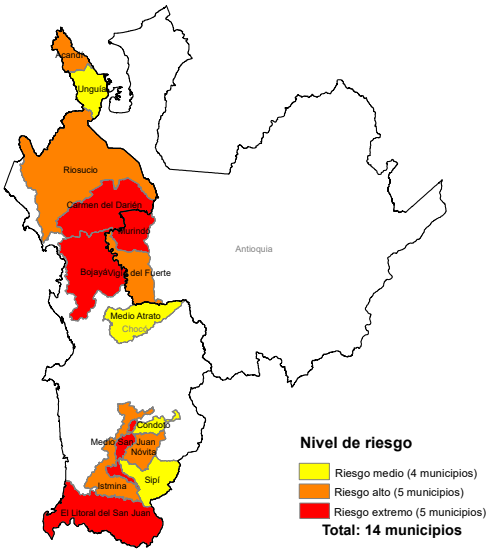
C4. Catatumbo



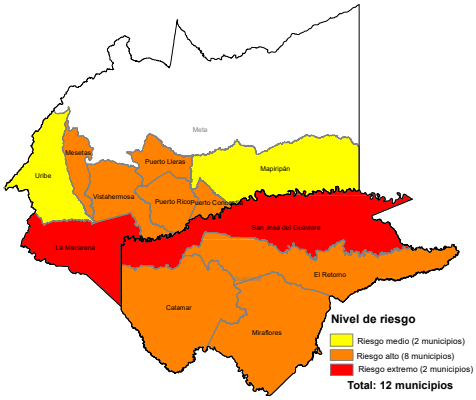
C5. Caquetá



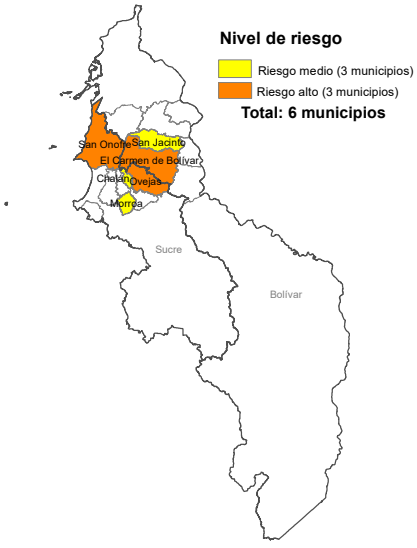
C6. Chocó



C7. Sur de Meta - Guaviare

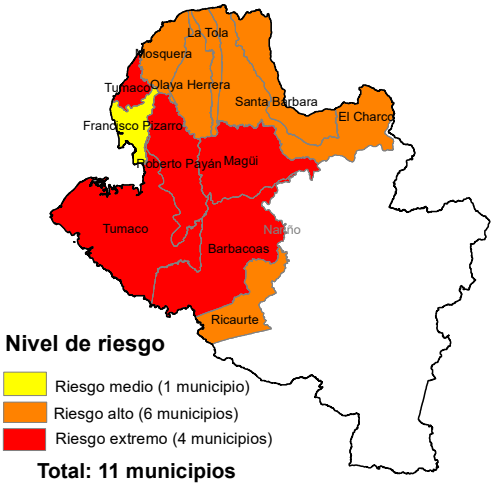


C8. Montes de María

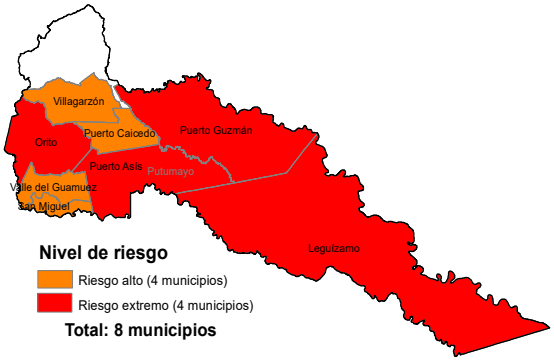


C9. Pacífico Cauca - Valle

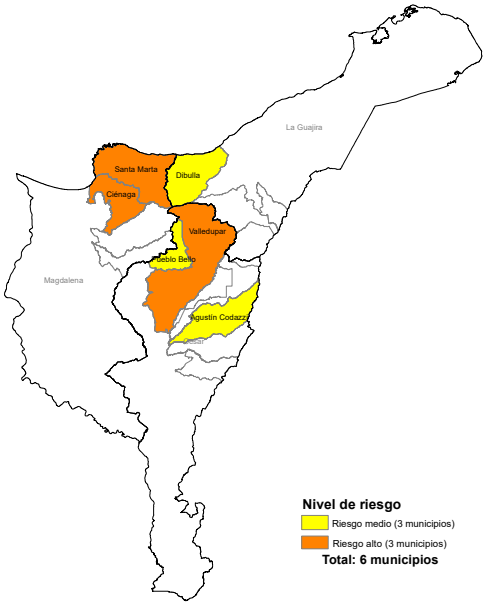
C10. Pacífico Nariñense



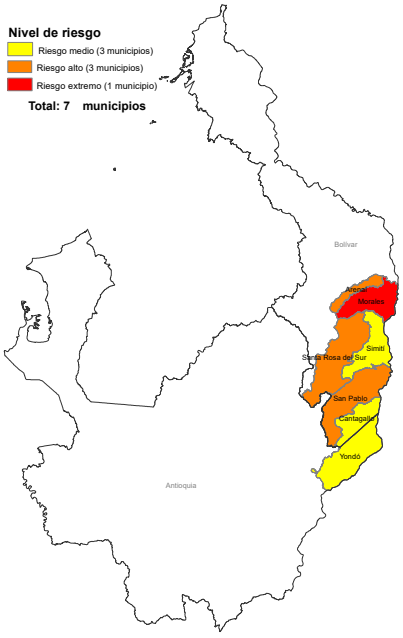
C11. Putumayo



C12. Cesar - Magdalena - Guajira

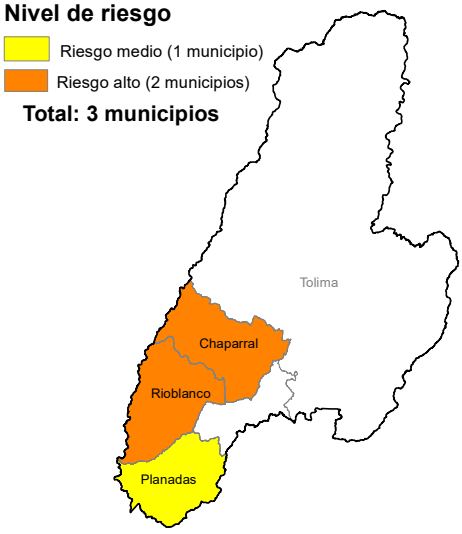


C13. Sur de Bolívar

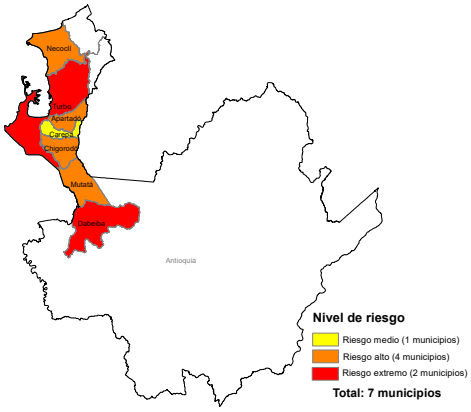


C14. Sur de Córdoba

C15. Sur de Tolima



C16. Urabá



Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia 2022

Autor:
MAURICIO ANDRÉS VELA BARÓN
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

En el marco de los Mapas y Factores de Riesgo Electoral, la MOE presenta el consolidado de riesgo por factores de violencia, que denominamos variables activas, con el fin de analizar la violencia y el riesgo que representa para las elecciones nacionales de 2022. Este mapa agrupa los riesgos por presencia e intensidad de acciones violentas de cuatro tipos de grupos armados ilegales (GAI): los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las "disidencias" de las FARC y el EPL también conocido como Los Pelusos. Además, incluye los riesgos por desplazamiento forzado y desplazamiento masivo; los riesgos por violaciones a la libertad de prensa; y los riesgos por violencia contra líderes políticos, sociales y comunales.

Los riesgos por presencia y accionar violento de los GAI se construye a partir de los datos del sistema de Naciones Unidas, reunidos en el monitor de OCHA y complementados con información cualitativa recogida en reuniones y grupos focales con distintas organizaciones sociales en las regiones del país. Los riesgos por desplazamiento forzado y masivo son construidos por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) usando información propia de esta organización y datos de la Unidad de Víctimas del Gobierno. De otro lado, los riesgos por violaciones a la libertad de prensa son elaborados por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), y finalmente, los riesgos por

violencia contra líderes políticos, sociales y comunales es elaborada por la MOE con datos propios. La siguiente tabla presenta un resumen del total de municipios en riesgo por cada variable.

Tabla 1. Variables de Riesgo de Violencia y número de municipios.

#	Variable	Número de municipios por nivel de riesgo				Autor/Fuente
		Medio	Alto	Extremo	Total	
1	Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados o Grupos Armados Delincuenciales (GDO)	84	33	40	157	Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE con datos de OCHA
2	Riesgo por presencia del ELN	46	23	22	91	
3	Riesgo por presencia de las disidencias de las FARC	74	34	16	124	
4	Riesgo por presencia del EPL	6	2	0	8	
5	Riesgo por la intensidad de acciones violentas de GAO o GDO	76	14	22	112	
6	Riesgo por la intensidad de acciones violentas del ELN	41	11	12	64	
7	Riesgo por la intensidad de acciones violentas de disidencias de las FARC	52	18	26	96	
8	Riesgo por la intensidad de acciones violentas del EPL	4	2	0	6	
9	Riesgo por desplazamiento forzado	325	163	162	650	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)
10	Riesgo por desplazamiento masivo	-	-	57	57	
11	Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	10	61	1	72	Fundación para la libertad de prensa (FLIP)
12	Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	55	61	44	160	Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE

Fuente: Elaboración MOE.

La violencia es uno de los principales factores de riesgo para el desarrollo de unas elecciones. La mayoría de los grupos armados ilegales no ignoran la política electoral y optan por tener un rol activo durante las elecciones. Muchos actores armados tienen como estrategia electoral presentar sus propios candidatos o buscar coaptar candidaturas (como lo hicieron durante varias elecciones los grupos pa-

ramilitares y como lo hace actualmente el Clan del Golfo entre otros grupos; otros actores armados eligen impedir la participación electoral y atentar contra la organización electoral (como ha sido el caso del ELN durante muchos años).

La alta presencia de grupos armados ilegales en un territorio implica un enorme riesgo. Estos pueden usar su poder para favorecer intereses, capturar instituciones políticas y electorales, constreñir a los electores, amenazar y atentar contra las distintas candidaturas. Así mismo, pueden obstruir el proceso electoral, restringir la libre movilidad e intimidar a la población para impedir su voto.

Una mayor intensidad del accionar violento de los grupos armados conlleva serias afectaciones contra la vida, integridad y libertad de los candidatos y candidatas, autoridades civiles, dirigentes políticos y comunidad en general. Los mayores niveles de violencia generan, a su vez, terror e intimidaciones contra la población que tienen como consecuencia los bajos niveles de participación electoral. Además, en periodos preelectorales la violencia tiende a recrudecerse por medio de atentados, homicidios, hostigamientos y amenazas contra la población civil, las candidaturas, los líderes sociales, los dirigentes políticos, los funcionarios públicos y los miembros de la fuerza pública.

De otro lado, el desplazamiento forzado y masivo, sigue siendo una de las principales violaciones contra los derechos humanos y un indicador del recrudecimiento de la catástrofe humanitaria. Este fenómeno afecta gravemente los derechos políticos de las poblaciones, y la ciudadanía en general.

Sumado a estos riesgos, se encuentran los límites a la libertad de expresión, uno de los principales obstáculos para una democracia. Los medios de comunicación, libres y activos, son esenciales para la responsabilidad política y ayudan a los votantes a tomar mejores decisiones. Igualmente, la libertad de prensa genera trasparencia en los asuntos públicos y en la financiación de campañas.

Finalmente, la violencia contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales silencia intereses, posturas políticas y reivindicaciones de la sociedad civil. En consecuencia, los hechos violentos contra los distintos liderazgos erosionan la representatividad democrática y la participación política, y obstruye el vínculo entre los candidatos y el electorado.

A continuación se presentan algunas alertas tempranas a las autoridades competentes; así mismo, se presente informar a la sociedad civil sobre los riesgos de violencia identificados por la MOE[1].

[1]El análisis de cada uno de los tipos de riesgo se realiza de forma profunda en capítulos separados.

1. Reconfiguración del conflicto

El Acuerdo de Paz representó una oportunidad para reducir los conflictos armados en muchas zonas del país, y lograr una mayor presencia estatal en lugares antes dominados por la guerrilla de las FARC. Sin embargo, su implementación ha tenido múltiples obstáculos, y un desarrollo lento. En los territorios más afectados por la guerra ha existido un vacío de poder dejado por la extinta guerrilla que el Estado ha sido incapaz de llenar. Simultáneamente, se ha dado una recomposición de actores ilegales, caracterizada por la fragmentación y surgimiento de múltiples grupos armados, mayormente desarticulados y heterogéneos, que han buscado capturar estos territorios en busca de las rentas ilegales.

En este contexto, se han consolidado varios grupos armados en un proceso de atomización de la violencia. Las regiones más afectadas por dicho fenómeno han visto un aumento en los enfrentamientos, que terminan afectando mayormente a la población civil. Las cifras reflejan un incremento de los combates entre grupos armados ilegales: un 50,6% durante el 2021[2]. Los confinamientos y desplazamientos masivos han sido recurrentes en los últimos meses del año 2021. Según datos de CODHES, de marzo a diciembre del 2021 tuvieron lugar 107 eventos de desplazamiento masivo afectando a un total de 54.657 personas y 54 confinamientos causando 91.486 víctimas. En los meses de diciembre de 2021 y enero de 2022, por ejemplo, se observó cómo el enfrentamiento entre disidencias de las FARC y el ELN generó una crisis humanitaria en la región de Sarare, en Arauca, que recuerda las peores épocas del conflicto (El Espectador, 2021).

Son varias las subregiones del país que presentan patrones similares de violencia, como en el Darién y Atrato en Chocó, Urabá, el Triángulo de Telembí, Catatumbo, Bajo y Medio Putumayo y el Bajo Cauca en Antioquia.

En ciertas subregiones del país, como el sur de Córdoba, sur de Bolívar, Atrato chocoano, Litoral Pacífico Nariñense, Bajo Cauca y sur de Meta, la presencia de algunos grupos armados ilegales ha llevado a fuertes controles sociales sobre la población, que incluyen toques de queda, imposición de normas, manuales de convivencia, y restricciones a la movilidad. En algunos casos, los grupos armados suplen las funciones del Estado, capturan instituciones estatales, ofrecen protección, sistemas de solución de disputas, tributan a sus habitantes y proveen servicios públicos. Por ejemplo, en municipios de Nariño las disidencias han impuesto toques de queda (El Colombiano, 2020),

[2] Comparando los hechos ocurridos entre el 1 de diciembre de 2019 y el 30 de noviembre de 2020 con los hechos ocurridos entre el 1 de diciembre de 2020 y el 30 de noviembre de 2021 usando datos del monitor de hechos violentos de la JEP.

el Clan del Golfo ha construido carreteras, reconstruido caseríos, y organizado celebraciones (Análisis Urbano, 2021), y en el Bajo Cauca las disidencias han expedido cédulas comunitarias para transitar (El Espectador, 2021b).

En este sentido, se ha visto una intensificación de la violencia; los enfrentamientos, desplazamientos y confinamientos se han recrudecido, pero también otros hechos violentos se incrementaron durante el 2021: las masacres aumentaron en un 62%. Adicionalmente, La FLIP en su capítulo recalca que 645 ataques contra periodistas se registraron en 2021, 196 casos más que en todo el 2020 y 130 más que en 2019. También, el capítulo de violencia política muestra que la violencia contra líderes y lideresas políticas también se incrementó en 16% en 2021 en comparación con 2020[3].

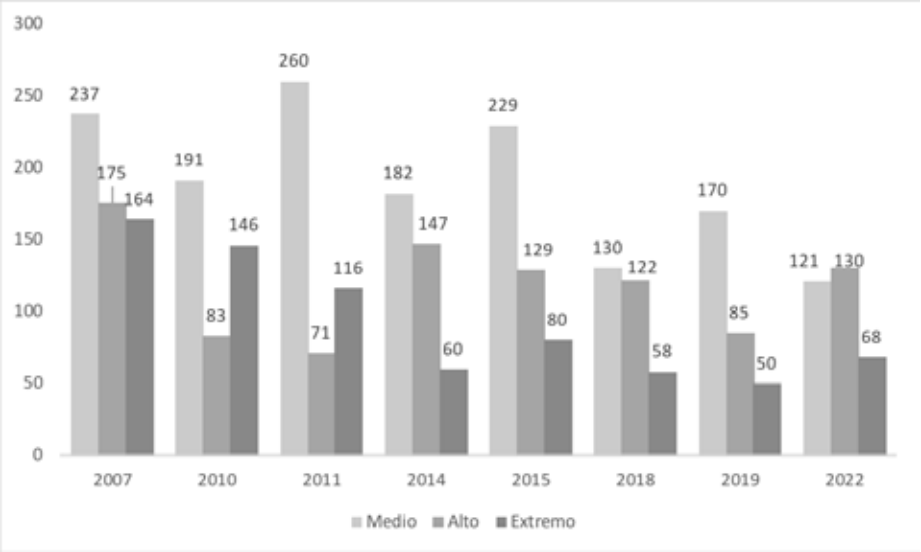
La reconfiguración del conflicto e intensificación de la violencia se refleja en el mapa de riesgo consolidado de violencia. Es preocupante la situación de violencia en el Bajo Cauca y occidente antioqueño, Urabá, Sur de Bolívar, norte del Cauca, Patía (subregión en el centro del Cauca), Sur de Córdoba, Darién y Atrato en Chocó, Ariari Guayabero (sur del Meta y Guaviare), Caguán (norte del Caquetá), el triángulo de Telembí (subregión que abarca los municipios de Barbacoas, Roberto Payán y Magüí Payán en Nariño), Sarare (subregión que abarca los municipios de Arauquita, Saravena, Fortul y Tame en Arauca), Catatumbo, Bajo y Medio Putumayo y en las ciudades de Tumaco, Buenaventura, Tuluá, Cali, Medellín, Arauca y Cúcuta.

2. Resultado del mapa consolidado de violencia

El total de municipios en riesgo se incrementó, en comparación a 2018 y 2019, aunque no en gran medida (Gráfico 1). Sin embargo, es más pronunciado el incremento del riesgo alto y extremo. Consecuentemente, más municipios se encuentran en riesgo alto y extremo en comparación con las últimas dos elecciones, y a niveles muy similares al 2015.

[3] Comparando hechos ocurridos entre el 1 de enero de 2020 al 20 de noviembre de 2020 con los hechos ocurridos entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de noviembre de 2021.

Gráfica 1. Histórico de niveles de riesgo por factores consolidados de violencia



Fuente: Elaboración MOE.

Los departamentos de Chocó, Cauca, Norte de Santander, Nariño y Córdoba presentan el mayor número de municipios en riesgo extremo (Tabla 2). Llaman la atención el incremento del número de municipios en riesgo, en comparación con el mapa de riesgo de 2019, en los departamentos de Antioquia, Meta, Bolívar, Caquetá, Putumayo, Sucre y Guainía. En contraste, en departamentos como el Valle del Cauca, Santander, La Guajira, Magdalena, Casanare, Quindío, Caldas, Boyacá, y Cundinamarca se redujo el número de municipios en comparación con 2019.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo consolidado por factores de violencia por departamento.

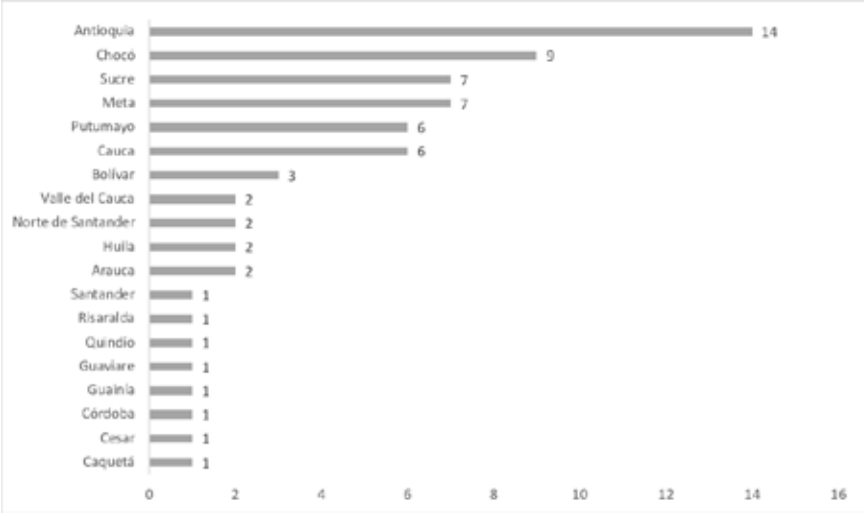
#	Depto.	Riesgo Extremo	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Total	Cambio respecto a 2019	% municipios con riesgo	Subregiones más afectadas
1	Antioquia	14	16	20	50	11	40	Bajo Cauca, Norte antioqueño, Atrato y Urabá
2	Chocó	10	9	8	27	1	90	Atrato, Urabá y Litoral Pacífico
3	Cauca	9	15	7	31	2	73,81	Norte del Cauca, Andén Pacífico Sur y Patía
4	Norte de Santander	9	6	2	17	0	42,5	Catatumbo y área metropolitana de Cúcuta
5	Arauca	5	2	0	7	0	100	Sarare y ciudad de Arauca
6	Nariño	4	11	11	26	0	40,62	Triángulo de Telembí, Andén Pacífico Sur y Tumaco
7	Putumayo	4	5	1	10	3	76,92	Bajo y Medio Putumayo
8	Córdoba	4	2	5	11	0	36,67	Sur de Córdoba y Mojana
9	Valle del Cauca	3	4	7	14	-4	33,33	Andén Pacífico Sur, Centro del Valle y Cali
10	Meta	2	9	7	18	8	62,07	Sur de Meta
11	Bolívar	2	8	8	18	5	39,13	Sur de Bolívar, Montes de María y Magdalena Medio
12	Caquetá	1	7	7	15	5	93,75	Norte del Caquetá
13	Guaviare	1	3	0	4	1	100	Ariari Guayabero
14	Sucre	0	8	5	13	6	50	Mojana y Montes de María
15	Santander	0	4	1	5	-4	5,75	Magdalena Medio

16	Cesar	0	3	6	9	0	36	región de la Sierra Nevada de Santa Marta
17	Tolima	0	3	5	8	-2	17,02	Sur del Tolima
18	Risaralda	0	3	1	4	2	28,57	Dosquebradas, Pueblo Rico y Pereira
19	Huila	0	2	3	5	2	13,51	Algeciras y Neiva
20	La Guajira	0	2	3	5	-4	33,33	Alta Guajira y Sierra Nevada de Santa Marta
21	Magdalena	0	2	0	2	-6	6,67	Santa Marta y Ciénaga
22	Guainía	0	1	4	5	5	62,5	Suroriente del departamento
23	Atlántico	0	1	3	4	0	17,39	Norte del Atlántico y Canal del Dique
24	Casanare	0	1	1	2	-5	10,53	Yopal y Hato Corozal
25	Bogotá D.C.	0	1	0	1	0	100	Bogotá
26	Caldas	0	1	0	1	-1	3,7	Manizales
27	Quindío	0	1	0	1	1	8,33	Armenia
28	Boyacá	0	0	2	2	-6	1,63	Puerto Boyacá y Tunja
29	Cundinamarca	0	0	2	2	-5	1,72	Sumapaz y Soacha
30	Vichada	0	0	2	2	1	50	Puerto Carreño y Cumaribo
	Total	**68**	**130**	**121**	**319**		**28,4**	

Fuente: Elaboración MOE.

El mayor incremento del número de municipios se dio en el riesgo alto y extremo, si se compara el mapa de riesgo de 2022 con el de 2019. Los departamentos que mayor incrementaron el número de municipios en riesgo alto o extremo, en comparación con el mapa de riesgo de 2019, fueron Antioquia, Chocó, Sucre, Meta, Putumayo, Cauca y Bolívar. Precisamente, en estos departamentos se ha dado el mayor recrudecimiento de la violencia, junto con Norte de Santander, Córdoba y Arauca.

Gráfica 2. Cambio en el número de municipios en riesgo alto o extremo por departamento en comparación con 2019.



Fuente: Elaboración MOE.

En riesgo extremo se encuentran 23 nuevos municipios que no tenían este tipo de riesgo desde el 2015 o antes. Estos municipios se concentran en las subregiones de Nordeste, Occidente y Urabá antioqueño, el Sur de Bolívar, Norte de Caquetá, Norte de Cauca, Sur de Córdoba, Atrato y Valle de San Juan en Chocó, Piedemonte Llanero, Sur de Meta, el área metropolitana de Cúcuta, Centro del Valle, y el Bajo y Medio Putumayo (Tabla 3).

Se resaltan municipios como Amalfi, Frontino, Dabeiba y Peque, en Antioquia, donde se ha incrementado la presencia del Clan del Golfo y han presentado mayores desplazamientos forzados y masivos; el Norte del Cauca, donde es fuerte la presencia y el accionar violento de las disidencias de las FARC, también se han incrementado los desplazamientos forzados y la violencia política y social; Morales, en el Sur de Bolívar, donde hay presencia del Clan del Golfo, ELN y disidencias de las FARC, en alto el riesgo por desplazamientos forzados y violencia política y social; Tuluá donde es muy fuerte la presencia del Frente Adán Izquierdo de las disidencias y hay riesgo extremo por violencia política y social; finalmente, el Zulia en Norte de Santander, donde confluyen el ELN, EPL y el Clan del Golfo.

Tabla 3. Municipios que no presentaban riesgo extremo desde el 2015 o antes.

#	Municipio	Subregión
1	Amalfi	Nordeste antioqueño
2	Dabeiba	Occidente antioqueño
3	Frontino	Occidente antioqueño
4	Murindó	Urabá antioqueño
5	Peque	Occidente antioqueño
6	Morales	Sur de Bolívar
7	Cartagena del Chairá	Norte del Caquetá
8	Buenos Aires	Norte del Cauca
9	Caldono	Norte del Cauca
10	Jambaló	Norte del Cauca
11	Morales	Norte del Cauca
12	Montelíbano	Sur de Córdoba
13	Quibdó	Atrato chocoano
14	Bagadó	Atrato chocoano
15	El Carmen de Atrato	Atrato chocoano
16	Medio San Juan	Valle de San Juan, Chocó
17	Villavicencio	Piedemonte Llanero
18	La Macarena	Sur de Meta
19	El Zulia	Área metropolitana de Cúcuta
20	Tuluá	Centro del Valle del Cauca
21	Orito	Bajo Putumayo
22	Puerto Guzmán	Medio Putumayo
23	Leguízamo	Bajo Putumayo

Fuente: Elaboración MOE.

Son 42 los municipios que actualmente tienen riesgo alto pero que tenían un riesgo menor desde 2015 o antes. Seis de estos municipios se ubican en el Meta, donde se ha incrementado la presencia de Grupos Armados Organizados y disidencias de las FARC, los desplazamientos forzados y la violencia política y social.

En los municipios de Guaranda, Majagual y Sucre pertenecientes a la subregión de La Mojana, en Sucre, el Clan del Golfo ha logrado adquirir un mayor control sobre el territorio. Otras subregiones que han experimentado un recrudecimiento de la violencia son el Urabá, sur de Bolívar, Montes de María, Magdalena Medio, Centro del Valle, Suroeste Antioqueño y la Amazonía Suroriental en Caquetá y Guainía.

3. Panorama de violencia por subregiones

En cuanto a las subregiones con mayores riesgos de violencia, se observa que Catatumbo, Bajo Putumayo, el Litoral Pacífico Chocoano, el Bajo Cauca, Sarare, Caguán, Medio Putumayo y el triángulo de Telembí tienen todos sus municipios en riesgo alto o extremo, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 4. Número de municipios en riesgo alto o extremo por subregión.

#	Subregión	Número de Municipios	% de municipios
1	Catatumbo (Norte de Santander)	11	100
2	Bajo Putumayo	6	100
3	Litoral Pacífico (Chocó)	6	100
4	Bajo Cauca Antioqueño	5	100
5	Sarare (Arauca)	4	100
6	Caguán (norte de Caquetá)	3	100
7	Medio Putumayo	3	100
8	Triángulo de Telembí (Nariño)	3	100
9	Andén Pacífico Sur (Nariño, Cauca y Valle)	10	83,33
10	Atrato (Chocó y Antioquia)	9	81,82
11	Patía (Cauca)	9	81,82
12	Ariari Guayabero (sur de Meta y Guaviare)	13	76,47
13	Norte Del Cauca	14	66,67
14	Área Metropolitana De Cúcuta	4	66,67
15	La Mojana (Sucre y Bolívar)	5	62,50
16	Alto Sinú Y San Jorge (Sur de Córdoba)	6	60,00
17	Urabá (Chocó y Antioquia)	6	54,55
18	Otras subregiones	81	16,87
	Total	**198**	**17,66**

Fuente: Elaboración MOE.

El panorama de riesgo en Antioquía y Córdoba es preocupante por la intensidad de violencia en el Bajo Cauca, norte Antioqueño y Sur de Córdoba. Allí se han intensificado los enfrentamientos entre el Clan del Golfo contra una alianza de los frentes 18 y 36 de las disidencias de las FARC, el ELN y Los Caparros. En el Bajo Cauca, la situación de violencia ha venido empeorando en los últimos años ante la ausencia del Estado y la disputa de los grupos armados que buscan el control de la extracción ilegal del oro y el narcotráfico. Además, la población ha sido empujada a trabajar en las economías ilegales ante la falta de opor-

tunidades (Rutas del Conflicto, 2021). En el año 2021 a corte de 30 de noviembre en el Bajo Cauca ocurrieron 11 hechos violentos contra líderes y lideresas políticas y sociales.

Un escenario similar se vive en las subregiones del Litoral Pacífico, Urabá y Atrato en Chocó y Antioquía. Allí los choques se dan principalmente entre el ELN y el Clan del Golfo. También, en el Atrato viene creciendo el poderío del Grupo Delincuencial Organizado conocido como "Los Mexicanos" que se alió con el ELN en su disputa con el Clan del Golfo. En esta región ocurrieron 164 hechos de violencia en 2021, un incremento del 130% si se compara con 2018. Entre estos hechos se incluyen múltiples desplazamientos masivos, lo que pone a estos municipios en riesgo extremo en esta categoría. Los grupos armados en esta región se disputan el control de la minería ilegal, los laboratorios para el procesamiento de cocaína, el narcotráfico, el tráfico de armas y drogas, la extorsión, la deforestación y el tráfico de personas y explotación sexual de mujeres y niñas (El Tiempo, 2021). Los grupos étnicos son los mayormente afectados por esta violencia y es preocupante el incremento del número de suicidios de jóvenes de estas comunidades posiblemente relacionado con los reclutamientos forzados y los confinamientos.

En Sucre, Bolívar y Córdoba, la situación de violencia también viene empeorando ante el fuerte control territorial que ha venido logrando el Clan del Golfo en las subregiones de San Jorge, Montes de María, Magdalena Medio y La Mojana. Testimonios de las habitantes recogidas por organizaciones sociales en la región y compartidas a la MOE señalan que el Clan del Golfo mantiene un fuerte componente político creando alianzas incluso con funcionarios públicos y las administraciones locales, realizan toques de queda, vinculan a niños y niñas, y controlan socialmente los territorios.

La situación de algunos municipios en la subregión de Ariari Guayabero (sur de Meta, y Guaviare) y el Caguán (norte de Caquetá) ha empeorado en comparación con los años 2019 y 2018 ante la presencia de grupos disidentes de las FARC, el desplazamiento forzado y la violencia social y política. En 2021 a corte de 30 de noviembre se presentaron en 26 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en esta subregión, un incremento de 188% en comparación con el mismo periodo en 2020. El Bloque Suroriental de las disidencias de las FARC, a través del Frente comandante Jorge Briceño Suárez-Unidad Jhon Linares, y la Segunda Marquetalia, con la columna móvil Teófilo Forero hacen presencia en estos territorios. Estos grupos buscan controlar la producción de base de coca, la deforestación a gran escala y la minería. En varios municipios del Meta desde el 2020 se intensificaron los hechos de violencia entre las disidencias y la Fuerza Pública, y se destacan los eventos con impactos en civiles tales

como las minas antipersonales y los ataques contra bienes indispensables para la supervivencia (Equipo Local de Coordinación Meta-Guaviare, 2021).

En Nariño, particularmente en el Triángulo de Telembí y en Tumaco, y en el Norte del Cauca la violencia también se ha recrudecido en los últimos dos años. En la subregión de Telembí hace presencia el Comando Coordinador de Occidente, y el Bloque Occidental Alfonso Cano de las Segunda Marquetalia aliado con el Clan del Golfo (Indepaz, 2021). Estos dos grupos mantienen fuertes enfrentamientos por el control de la subregión, lo que ha generado múltiples desplazamientos masivos. En Tumaco, se ha incrementado la violencia en los últimos cuatro años, en particular, se incrementaron en 37% los homicidios por cada mil habitantes y en 100% las víctimas por minas antipersonales (Periódico UNAL, 2021). En este municipio, se enfrentan múltiples grupos armados de las disidencias de las FARC como las Guerrillas Unidas del Pacífico, el Frente Oliver Sinisterra, el Bloque Occidental Alfonso Cano, perteneciente a la Segunda Marquetalia, la columna móvil Urías Rondón, perteneciente al Comando Coordinador de Occidente, además del Clan del Golfo, y el GDO de los Contadores.

En los municipios Norte y centro del Cauca, se ha dado una reconfiguración de grupos armados que mantienen disputas por el control del territorio. Las columnas móviles Jaime Martínez, Ismael Ruíz, el frente Carlos Patiño y Dagoberto Ramos, pertenecientes a la estructura Comando Coordinador de Occidente se enfrentan al ELN con apoyo de la Segunda Marquetalia (Crisis Group, 2021). Los desplazamientos forzados masivos se incrementaron en un 380% durante el 2021 en comparación con 2020. La situación de los líderes y lideresas sociales también es crítica en el Cauca, que reunió el 15.4% de las agresiones registradas en el país en el 2021 y fue el escenario del mayor número de hechos letales, 25.9% del total nacional.

Finalmente, es necesario recalcar la difícil situación de violencia que se presenta en el Catatumbo, Bajo y Medio Putumayo, y en Sarare, Arauca. En estas subregiones, se han intensificado las acciones violentas de los grupos armados ilegales y los enfrentamientos entre estos grupos. En Arauca la crisis humanitaria se ha generado por enfrentamientos entre disidencias de las FARC y el ELN. En el Bajo y Medio Putumayo se enfrentan el Frente Carolina Ramírez de las disidencias y el GAO Comando de la Frontera, y en el Catatumbo confluyen el Clan del Golfo, el EPL, disidencias de las FARC y el ELN.

4. Riesgo consolidado por factores de violencia en las Circunscripciones Especiales para la Paz (CTEP)

Las Circunscripciones Especiales para la Paz (CTEP), producto del Acuerdo de Paz con las FARC, surgieron con la intención de resarcir los territorios más

afectados por la violencia, la pobreza y la ausencia estatal. Como lo dice el punto 2.3.6 del acuerdo, estas curules de paz tienen el propósito de "(…) garantizar una mejor integración en zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones". Por lo tanto, existe una oportunidad de inclusión y de cerrar las brechas de participación política en estos territorios con la creación de 16 circunscripciones para la Cámara de Representantes. Además, en los territorios CTEP, se ubican el 43% de los resguardos indígenas y 67% de los Consejos Comunitarios afrodescendientes del país, lo que les da la ocasión a los grupos étnicos de también tener mayor representación política.

Son muchos los riesgos existentes para estas curules de paz. En primer lugar, en estos municipios se da el mayor riesgo por los altos niveles presencia y control territorial por parte de grupos armados ilegales: el 50,3% (127) de los municipios con riesgo por presencia de GAI pertenecen a alguna las Circunscripciones Transitorias para la Paz. Es decir, el 76% de los municipios en las CTEP presenta algún tipo de riesgo por presencia de algún grupo armado.

La presencia de grupos armados implica el riesgo de que estas curules sean coaptadas por grupos armados ilegales y que se constriña a los electores. También, se resalta la dificultad para moverse en el territorio por el control territorial tan fuerte que manejan ciertos grupos armados ilegales. Esto puede dificultar las campañas políticas de las distintas candidaturas a las curules de paz.

En segundo lugar, en estos municipios se dieron la mayoría de las acciones violentas por parte de grupos armados ilegales. De los 195 municipios en todo el país con riesgo por las acciones violentas de grupos armados ilegales, el 53% (104) pertenecen a alguna CTEP. Es decir, que el 62% de los municipios CTEP cuentan con riesgo por el accionar violento de los grupos armados. Asimismo, el 70,8% de los eventos violentos en 2021, a corte de 30 de noviembre, ocurrieron en alguno de los municipios de las CTEP.

En tercer lugar, gran parte de la violencia contra líderes y lideresas sociales también ocurre en los municipios de las CTEP. Esta situación es preocupante ya que los líderes y lideresas sociales son ahora candidatos y candidatas a las curules de paz. El hecho de ser candidato los expone y puede desincentivarlos a participar o hacer campañas. El 38.7% de todos los hechos violentos y el 70.3% de los asesinatos del país contra estos liderazgos ocurridos en el país durante el año 2021, con corte de 30 de noviembre, estaban dentro de las CTEP.

Adicionalmente, en estos municipios se concentran la mayoría de los desplazamientos forzados y masivos del país. Los datos de CODHES muestran que, en el año 2021 con corte a 30 de noviembre, en los municipios CTEP ocurrieron el 82,4% de los eventos de desplazamientos masivos del país y el 71,8% de las víctimas de estos desplazamientos. Fi-

nalmente, está el riesgo que, por la fuerte presencia de grupos armados, se silencie la prensa y la voz de las distintas candidaturas. Según los datos de la FLIP, el 25% de los municipios del país con riesgo por violaciones a la libertad de prensa están en municipios CTEP.

La tabla 5 indica el número de municipios en riesgo medio, alto o extremo para cada variable de violencia. La última columna señala el porcentaje que esos municipios dentro de las CTEP representan sobre el total de municipios en riesgo del país. Se observa que, para la mayoría de las variables, los municipios CTEP representan casi el 50% o más del total de municipios en riesgo del país a excepción de las variables de desplazamiento forzado, intensidad de acciones violentas del EPL y violaciones a la libertad de prensa.

Tabla 5. Variables de Riesgo de Violencia y número de municipios

#	Variable	Número de municipios por nivel de riesgo				% sobre los municipios en riesgo de todo el país
		Medio	Alto	Extremo	Total	
1	Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados o Grupos Armados Delincuenciales (GDO)	29	16	29	74	47,13
2	Riesgo por presencia del ELN	15	14	18	47	51,65
3	Riesgo por presencia de las disidencias de las FARC	46	25	15	86	69,35
4	Riesgo por presencia del EPL	2	2	0	4	50,00
5	Riesgo por la intensidad de acciones violentas de GAO o GDO	31	8	16	55	49,11
6	Riesgo por la intensidad de acciones violentas del ELN	20	6	10	36	56,25
7	Riesgo por la intensidad de acciones violentas de disidencias de las FARC	26	12	25	63	65,63
8	Riesgo por la intensidad de acciones violentas del EPL	1	0	0	1	16,67
9	Riesgo por desplazamiento forzado	18	38	106	162	24,92
10	Riesgo por desplazamiento masivo	-	-	41	41	71,93
11	Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	4	14	0	18	25,00
12	Riesgo por violencia, política, social y comunal	20	30	21	71	44,38

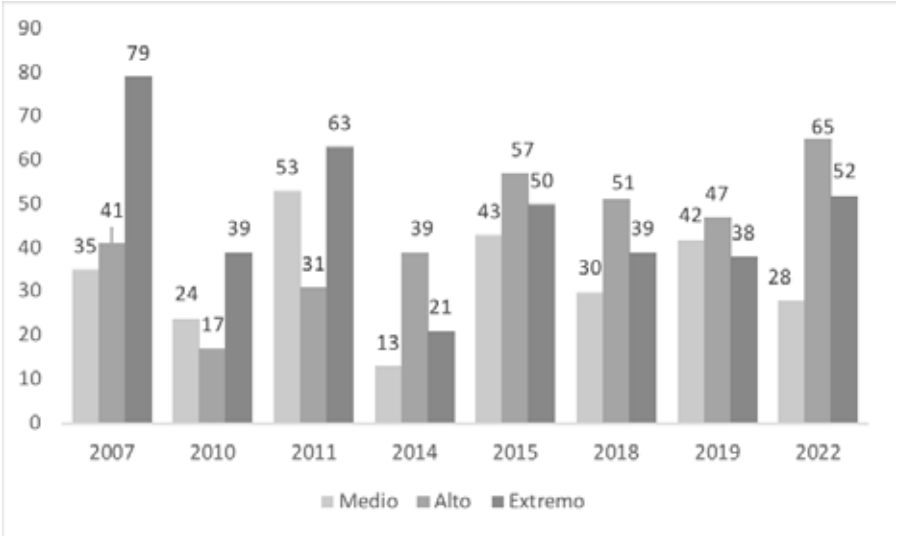
Fuente: Elaboración MOE.

4.1. Resultados de los riesgos consolidados por factores de violencia

El gráfico 3 muestra el riesgo consolidado por factores de violencia desde las elecciones de 2007 hasta las elecciones de 2022. Esta figura no muestra una gran disminución del número de municipios en riesgos a lo largo de los años como si mostraba la figura 1 para todos los municipios del país. Para las elecciones de 2022 se tienen 28 municipios con riesgo medio, 65 con riesgo alto y 52 con riesgo extremo. Esto implica que 145 de los 167, el 86,8%, municipios en las CTEP tienen algún nivel de riesgo por violencia. También es mucho mayor el incremento de los municipios en riesgo alto y extremo si se compara con las últimas dos elecciones de 2018 y 2019.

La figura también indica que el número total de municipios en riesgo dentro de las CTEP viene es ascenso desde el 2015. El Acuerdo de Paz no vino acompañado de una disminución de la violencia en estos municipios sino al contrario un incremento por la falta de capacidad del Estado hacer presencia en estos municipios y evitar que nuevos grupos armados aprovecharan el vacío dejado por las FARC.

Gráfica 3. Histórico de niveles de riesgo por factores consolidados de violencia en los municipios CTEP



Fuente: Elaboración MOE.

Para las elecciones de 2022 es preocupante que el 100% de los municipios presentan riesgo medio, alto o extremo en la mayoría de las circunscripciones. Las distintas circunscripciones coinciden con las subregiones mencionadas en la sección anterior en donde más se ha intensificado la violencia y las subregiones que mayor riesgo representan para las elecciones de 2022. Por consiguiente, las autoridades deben prestar suma atención a estas Circunscripciones Especiales para la Paz tomando en cuenta sus distintas condiciones particulares de violencia. La mayoría de estas circunscripciones, sin embargo, coinciden con el incremento de los enfrentamientos entre grupos armados ilegales que se disputan el control de los recursos de las economías ilegales.

Tabla 6. Número de municipios en riesgo consolidado por factores de violencia por circunscripción

#	CTEP	Riesgo Extremo	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Total	Cambio respecto a 2019	% municipios con riesgo	Subregiones
1	C1 Nariño-Cauca-Valle	9	11	2	22	1	91,7	Patía y Norte del Cauca
2	C3 Bajo Cauca	8	5	0	13	1	100	Bajo Cauca y Nordeste antioqueño
3	C4 Catatumbo	7	1	0	8	0	100	Catatumbo
4	C6 Chocó	5	5	4	14	0	100	Atrato, Valle de San Juan y Urabá
5	C10 Pacífico-Nariño	4	6	1	11	0	100	Andén Pacífico Sur y Triángulo de Telembí
6	C11 Putumayo	4	4	0	8	2	100	Bajo y Medio Putumayo
7	C2 Arauca	4	0	0	4	0	100	Sarare
8	C14 Sur de Córdoba	4	0	0	4	0	80	Alto Sinú y San Jorge
9	C7 Sur de Meta -Guaviare	2	8	2	12	1	100	Ariari Guayabero
10	C16 Urabá	2	4	1	7	3	87,5	Urabá

11	C5 Caquetá	1	8	7	16	6	94,1	Florencia y área de influencia y Caguán
12	C13 Sur de Bolívar	1	3	3	7	2	100	Magdalena Medio
13	C9 Pacífico-Valle-Cauca	1	2	1	4	0	100	Andén Pacífico Sur
14	C8 Montes de María	0	3	3	6	3	40	Montes de María
15	C12 Magdale-na-Guajira-Cesar	0	3	3	6	-3	46,2	Sierra Nevada de Santa Marta
16	C15 Sur de Tolima	0	2	1	3	2	75	Sur del Tolima
	Total	**52**	**65**	**28**	**145**		**86,83**	

Fuente: Elaboración MOE.

En la C-1 de Nariño, Cauca y Valle, el recrudecimiento de la violencia se ha dado a medida que el Comando Coordinador de Occidente, aliadas del Bloque Suroriental de Gentil Duarte, se ha ido fortaleciendo y haciendo presencia en nuevos territorios especialmente en el Norte del Cauca y sur del Valle. En el centro del Cauca, región del Patía, los enfrentamientos se han incrementado entre esta disidencia y el ELN, grupo que es apoyado por las disidencias de la Segunda Marquetalia. En el último año del 2021, con corte de 30 de noviembre, ha habido 8.256 víctimas de desplazamiento masivo y 10.759 víctimas de desplazamiento forzado. En los municipios de esta circunscripción se presentaron 345 eventos violentos durante el 2021[4], y fueron preponderantes los homicidios selectivos (31,8% de los eventos), las amenazas (12,6%), enfrentamientos contra la Fuerza Pública (12%), los atentados (7,6%), y los desplazamientos masivos (5,2%). Igualmente, es preocupante que sea la circunscripción con mayor número de hechos violentos contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales (12% del total de hechos a nivel nacional) y se han dado el 20% de los asesinatos del país contra estos liderazgos.

Bajo Cauca, como se mencionó anteriormente, es un territorio afectado por las fuertes disputas entre la Segunda Marquetalia a través del frente 18, aliado con el ELN y el GDO de Los Caparros, y el Clan del Golfo. Durante

[4] Entre el 1 de diciembre de 2020 y 30 de noviembre del 2021.

el 2021, se presentaron 11 eventos de desplazamiento masivo, 105 homicidios selectivos y 40 amenazas a la población. Asimismo, se presentaron 9 hechos violentos contra líderes y lideresas sociales, políticas y comunales.

En el Catatumbo, el ELN con el Frente de Guerra Nororiental Manuel Pérez Martínez mantiene una fuerte confrontación por el territorio contra el EPL, los Rastrojos y el Clan del Golfo. Los municipios de esta circunscripción han sido mayormente afectados, en comparación a otros municipios, por eventos de conflicto tales como hostigamientos (17% de los hechos violentos en 2021), secuestros (6.4%), enfrentamientos armados (11.1%), y embocadas (4.7%). La C-4 del Catatumbo es la tercera circunscripción con más eventos violentos por parte de grupos armados ilegales después de la C-1 y C-3 con 3.9% de los hechos ocurridos en 2021 en el país. Los hechos de violencia política y social se concentran en su mayoría (50%) en Tibú. Similarmente, el 55% de las víctimas por desplazamiento masivo en 2021 en esta circunscripción provienen de Tibú.

Al igual que en el Catatumbo, en los municipios de la C-6 Chocó y la C-16 de Urabá se mantienen fuertes enfrentamientos entre el ELN y el Clan del Golfo. Durante el 2021 fueron recurrentes los hechos de confinamientos en los municipios de la C-6 al punto que representan el 28% de los confinamientos de todo el país. También son 6 los municipios que presentan riesgo extremo por los desplazamientos masivos y todos presentan riesgo alto o extremo por desplazamientos forzados. Durante el año 2021 ocurrieron 15 hechos de desplazamiento masivo causando 6.811 víctimas en los municipios de esta circunscripción.

El 100% de los municipios de la C-10 de Pacífico y Nariño presentan algún nivel de riesgo por factores de violencia. Dentro de esta circunscripción se encuentran los municipios del triángulo de Telembí y Tumaco. En los municipios del triángulo de Telembí (Barbacoas, Magüí Payán y Roberto Payán) hace fuerte presencia el Bloque Occidental Alfonso Cano de la Segunda Marquetalia, mientras que más al norte del departamento hace presencia las disidencias del Comando Coordinador de Occidente aliados del Bloque Suroriental de Gentil Duarte. Los enfrentamientos entre estos grupos de disidentes han sido constantes en estos municipios, 10,6% de los eventos de violencia durante el 2021 han sido enfrentamientos entre estos grupos. Producto de estos enfrentamientos, durante el 2021 fueron constantes los desplazamientos masivos. En total fueron 47 hechos de desplazamientos masivos en estos municipios causando 31.930 víctimas, es decir 38% de las víctimas por desplazamientos masivos en el país durante el 2021. Por esta razón, 10 de los 11 municipios de esta circunscripción tienen riesgo extremo por desplazamientos masivos y todos por desplazamientos forzados.

Tumaco es uno de los municipios con riesgo extremo dentro de la circunscripción 10. En este municipio se enfrentan múltiples grupos armados (Guerrillas Unidas del Pacífico, el Frente Oliver Sinisterra, el Bloque Occidental Alfonso Cano, la columna móvil Urías Rondón, perteneciente al Comando Coordinador de Occidente, además del GAO Clan del Golfo, y el GDO de los Contadores) y, en consecuencia, se han incrementado los homicidios selectivos (209%), secuestros y enfrentamientos entre grupos armados (50%). Tumaco también presenta riesgo extremo por la violencia contra líderes sociales y políticos.

Los municipios de la C-11 en Putumayo presentan todos riesgos extremos o altos en el consolidado de riesgo por violencia. En estos municipios hay fuerte control territorial del GAO de Comando de la Frontera, aliado de la Segunda Marquetalia, en el Bajo Putumayo, y del Frente Carolina Ramírez, aliados con el Bloque Suroriental en Medio Putumayo. Estos grupos se enfrentan por el dominio del departamento por lo que son constantes los enfrentamientos (8% de los eventos violentos en 2021). Igualmente, son recurrentes los homicidios selectivos (22%), amenazas (22%) y masacres (5%). La mayoría de los municipios presentan riesgo extremo o alto en violencia política y social (3% de los hechos violentos contra liderazgos ocurridos en el país).

Los municipios de la C-2 de Arauca han sufrido por la presencia del Frente de Guerra Oriental comandante en jefe Manuel Vázquez Castaño del ELN y el frente décimo Martín Villa, perteneciente al Bloque Suroriental, que mantienen fuertes enfrentamientos y han causado una crisis humanitaria en el departamento. También han sido preponderantes los homicidios selectivos (37,9% de los eventos violentos) y los secuestros (11%).

En el Sur de Córdoba (C-14), el Clan del Golfo logró controlar el territorio posterior a la desmovilización de las FARC. Sin embargo, en los últimos años se han intensificado los enfrentamientos de este grupo contra el GAO de Los Caparros y las disidencias de las FARC. Además de los enfrentamientos entre grupos armados que representaron el 12% de los eventos violentos en 2021, los homicidios selectivos tienen una gran proporción de los eventos de violencia en estos municipios del Sur de Córdoba (45%). En Tierralta, el riesgo por violencia política y social es extremo y en Montelíbano es alto. Tierralta y San José de Uré tienen riesgos extremos por desplazamientos masivos, y Montelíbano y Puerto Libertador riesgo alto por violación a la libertad de prensa.

El riesgo en el consolidado de violencia en los municipios de la C-7 del Sur del Meta y Guaviare se ha incrementado si se compara con los riesgos de 2018 y 2019. En muchos de estos municipios tiene su bastión el Bloque Suroriental de Gentil Duarte, pero también hay presencia de la columna móvil Teófilo Forero, per-

teneciente a la Segunda Marquetalia, el Clan del Golfo y Los Puntilleros. En la Macarena y San José del Guaviare ocurrieron 3 eventos de desplazamientos masivos en el 2021. La Macarena también es el único municipio de esta circunscripción con riesgo por violencia política y social, y San José del Guaviare el único con riesgo por violencia contra la libertad de prensa. En las demás circunscripciones también hay municipios que generan preocupación tales como Buenaventura en la C-9, Cartagena del Chairá en la C-5, y Morales en la C-13 del Sur del Bolívar. Igualmente, en las circunscripciones C5, C-13, C-9, C8, C-12 y C-15 hay 21 municipios más con riesgo alto. El caso del Sur de Bolívar (C-13) es preocupante ya que todos sus municipios presentan riesgo por violencia y confluyen el Clan del Golfo, el ELN y las disidencias de las FARC con el frente 37, aliado del Bloque Suroriental.

5. Conclusiones

El análisis presentado durante el presente capítulo permite evidenciar que hay un recrudecimiento de la violencia en algunas subregiones del país. Estas zonas presentaban riesgos en años anteriores, sin embargo hoy en día el nivel de riesgo que muestran es mayor. El panorama de violencia es preocupante, en especial en las subregiones del Bajo Cauca y occidente antioqueño, Urabá, Sur de Bolívar, norte del Cauca, Patía (subregión en el centro del Cauca), Sur de Córdoba, Darién y Atrato en Chocó, Ariari Guayabero (sur del Meta y Guaviare), Caguán (norte del Caquetá), el triángulo de Telembí (subregión que abarca los municipios de Barbacoas, Roberto Payán y Magüí Payán en Nariño), Sarare (subregión que abarca los municipios de Arauquita, Saravena, Fortul y Tame en Arauca), Catatumbo, Bajo y Medio Putumayo y en las ciudades de Tumaco, Buenaventura, Tuluá, Cali, Medellín, Arauca y Cúcuta.

La reconfiguración del conflicto trajo una multiplicidad de grupos armados, mayormente desarticulados, y una atomización de la violencia. Posterior al Acuerdo de Paz, y con los vacíos de poder que dejaron las FARC, muchos GAI buscaron ocupar los territorios y controlar las economías ilegales. Desafortunadamente, la falta de presencia estatal y de oportunidades en muchos de los municipios, facilitaron el ingreso y consolidación de estos actores armados. En los últimos años se han intensificado los enfrentamientos en busca del control territorial, generando crisis humanitarias en varios municipios del país. Los eventos de desplazamientos masivos, por ejemplo, se incrementaron en 60% en 2021, a corte de 30 de noviembre, en comparación con 2020. De igual manera, durante el 2021 fueron recurrentes los confinamientos, masacres, homicidios selectivos y amenazas.

La MOE también ha venido alertando sobre los problemas de violencia contra líderes y lideresas políticos, sociales y

comunales. En particular, durante el año 2021, hasta 30 de noviembre, se presentaron 483 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, de los cuales el 32.3% (156) corresponden a agresiones letales. De manera similar, la FLIP hace alertas sobre las violaciones a la libertad de prensa y registró durante el año 2021, hasta noviembre 30, 292 agresiones relacionadas con el cubrimiento de temas como corrupción, orden público, conflicto armado, política, gestión de las administraciones, entre otros.

Es necesario resaltar que la situación preocupante de los municipios en las Circunscripciones Especiales para la Paz. Estos municipios se encuentran en las subregiones más afectadas por la violencia. El mapa de riesgo consolidado por factores de violencia muestra que el 86% de estos municipios presentan algún nivel de riesgo. Además, concentran la presencia de grupos armados ilegales, el 70% de los hechos letales contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales, y el 82% de los desplazamientos forzados masivos.

Se recomienda al Estado llegar a los territorios por medio de reformas integrales que garanticen oportunidades a sus habitantes, para combatir a las economías ilegales. La MOE hace un llamado a cumplir con la implementación del Acuerdo de Paz de manera que se dé un paso en consolidar la presencia estatal e institucional en todo el territorio colombiano. Es necesario reconocer las dinámicas territoriales de la violencia y llevar a cabo una priorización de las medidas de seguridad y protección. Se necesita también fortalecer la vigilancia y control sobre la financiación de campañas, así como los canales de respuestas ante posibles amenazas a las candidaturas y denuncias por constreñimiento a los electores.

Para la protección de líderes y lideresas sociales, muchos de los cuales ahora serán candidatos, es necesario políticas diferenciales que consideren sus condiciones y contextos específicos, y que otorguen garantías de seguridad durante el periodo electoral. Se recomienda la inclusión de medidas y esquemas de protección que respondan a la lógica de protección colectiva, que tomen en consideración las características étnicas, territoriales y de género de los beneficiarios. A los y las periodistas también se les debe garantizar su labor por medio de estrategias nacionales de prevención de la violencia contra la prensa y rutas de protección.

De igual forma, se hace un llamado a los grupos al margen de la ley a que respeten el normal desarrollo de las elecciones y que cesen definitivamente sus actividades. La MOE rechaza el uso de la violencia como medio recurrente de acción política, no solo por parte de grupos armados, también por parte de campañas, candidatos, y votantes.

Bibliografía

Análisis Urbano (9 de septiembre de 2021). La Serranía del Abibe y el Nudo del Paramillo: la república independiente de las AGC. https://analisisurbano.org/la-serrania-del-abibe-y-el-nudo-del-paramillo-la-republica-independiente-de-las-agc/159690/

Crisis Group (30 de noviembre de 2021). Otra forma de lucha: defendiendo la paz con las FARC en Colombia. https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/092-fight-other-means-keeping-peace-colombias-farc

El Colombiano (24 de abril de 2020). Control social, el arma de ilegales en los territorios. https://www.elcolombiano.com/colombia/control-social-el-arma-de-ilegales-en-los-territorios-BM12876610

El Espectador (2 de enero de 2021). Crisis humanitaria en Arauca por enfrentamientos entre el Eln y disidencias. https://www.elespectador.com/judicial/crisis-humanitaria-en-arauca-por-enfrentamientos-entre-el-eln-y-disidencias/

El Espectador (20 de noviembre de 2021). "Cédula comunitaria": la nueva estrategia de control de las disidencias de las Farc en Cáceres, Antioquia. https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/cedula-comunitaria-la-nueva-estrategia-de-control-de-las-disidencias-de-las-farc-en-caceres-antioquia/

El Tiempo. (2 de noviembre de 2021). Viaje a las entrañas de la guerra del 'clan' y el Eln que desangra al Chocó. https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/choco-la-violencia-del-eln-y-el-clan-del-golfo-cual-es-la-situacion-629065

Equipo Local de Coordinación (ELC) Meta-Guaviare. (24 marzo del 2021). Situación humanitaria en el Guayabero. https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-situaci-n-humanitaria-en-el-guayabero-municipios-de-vista-hermosa-y-puerto

INDEPAZ. (2021). Los Focos del Conflicto. Informe sobre la presencia de grupos armados.

Periódico UNAL (2 de febrero de 2021). El posacuerdo llegó con violencia a Tumaco. http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/el-posacuerdo-llego-con-violencia-a-tumaco/

Rutas del Conflicto. (2021). La guerra nunca se ha ido del Bajo Cauca. https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/actualidad-region.html

Riesgo por presencia e intensidad de acciones de grupos armados ilegales para las elecciones nacionales de 2022

Autor:
MAURICIO ANDRÉS VELA BARÓN
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

Posterior a la desmovilización de las FARC-EP, se dio una reconfiguración criminal del territorio aprovechando el vacío de poder que dejó esta guerrilla y la falta de presencia efectiva del Estado. Esta recomposición ha estado caracterizada por la fragmentación y el surgimiento de varios grupos armados, mayormente desarticulados y heterogéneos, motivados principalmente por las rentas ilegales. En dicho escenario han surgido múltiples conflictividades entre estos nuevos actores, grupos de menor intensidad que no tienen como objetivo principal la toma o el control del Estado.

La consolidación de tantos grupos armados ilegales, en tan poco tiempo, conllevó a una atomización de la violencia. Por ejemplo, haciendo presencia en los territorios se encuentran los Grupos Armados Organizados (GAO)[1], el ELN, las disidencias de las FARC y el EPL[2]. Al día de hoy, estas son algunas de las principales amenazas que enfrenta el país, alimentadas por el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, la extorsión y el secuestro, entre otras fuentes de financiación.

[1] En anteriores ediciones del Mapa de Riesgo Electoral se había utilizado el término de Bandas de Crimen Organizado (BCO), Bandas Criminales o Grupos pos-desmovilización paramilitar (GPDP) para denominar este tipo de agrupación.

[2] También conocido como la banda Los Pelusos, es de los grupos que ha visto mermada su consolidación territorial.

Aunque las cifras de número de combatientes difieren según la fuente[3], todas indican un incremento en la cantidad de integrantes pertenecientes a los distintos grupos armados ilegales, desde que las FARC-EP desmovilizaron a 13.000 personas. Además, se ha evidenciado, en los últimos dos años, una expansión de la presencia de algunos grupos armados en una mayor cantidad de municipios del país.

La presencia de estos grupos armados representa un riesgo para el desarrollo de las elecciones nacionales, pues tienen la capacidad de cooptar, amenazar y atentar contra las distintas candidaturas. A su vez, como lo ha hecho el ELN en elecciones anteriores, pueden optar por entorpecer el normal desarrollo de las elecciones por medio de asonadas y hostigamientos previo, durante y después de los comicios. Los amedrentamientos contra la población civil es otro de los riesgos que se generan por la presencia de grupos armados que pueden coaccionar a los votantes a favor de ciertas candidaturas, o intimidarlos para impedir el ejercicio del voto.

En el presente capítulo se analiza la presencia y las acciones violentas de los Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), el ELN, las disidencias de las FARC y el EPL. Así mismo, se señalan los municipios del país que mayor riesgo tienen, tanto por la presencia como por la intensidad de acciones violentas ocurridas en el último año.

La MOE llama la atención especial sobre las regiones del Bajo Cauca antioqueño, el Urabá, La Mojana, la región del Norte del Caquetá, Sur del Meta y Guaviare, el Norte del Cauca, Sur de Córdoba, Bajo Atrato y Darién, el Pacífico nariñense, el Catatumbo, la zona metropolitana de Cúcuta, el Piedemonte Araucano y el Bajo Putumayo, lugares que presentan los mayores niveles de riesgo, tanto por presencia como por intensidad de las acciones violentas de los grupos al margen de la ley.

Este análisis es realizado por la MOE a partir del Monitor OCHA[4], donde se reportan los hechos de violencia armada en el país. La información es complemen-

[3] Según cifras de la inteligencia militar y Política Nacional de Defensa y Seguridad, en la actualidad el Clan del Golfo, Los Caparros, el ELN, las disidencias de las FARC y Los Pelusos contarían con un aproximado de 7.000 combatientes. Otras fuentes como INDEPAZ sugieren un número de combatientes más cercano a las 9.900 personas.

[4] OCHA es la oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, es la encargada de movilizar y coordinar la asistencia humanitaria, colaborando con los agentes naciones e internacionales para disminuir el impacto de las catástrofes y el sufrimiento humanitario. El monitor 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. Para más información se puede revisar el enlace https://monitor.salahumanitaria.co/

tada con datos cualitativos, producto de diversas reuniones y grupos focales con organizaciones civiles y personas en los distintos territorios. Dichos datos se incorporan en el modelo para predecir la presencia de los grupos armados ilegales, teniendo en cuenta los registros de hechos violentos ocurridos entre el 1 de diciembre de 2020 y el 30 de noviembre de 2021. Usando esta información se crean dos niveles de riesgos separados: el nivel de riesgo por presencia del grupo armado ilegal, y el nivel de riesgo por la intensidad del accionar violento del grupo ilegal.

En la siguiente sección se analizan los principales patrones de violencia y presencia de grupos armados ilegales. Posteriormente, se explica la metodología usada para medir los niveles de riesgo por presencia e intensidad del accionar violento de grupos armados ilegales. Finalmente, se muestran los resultados del nivel de riesgo por cada uno de los grupos armados: GAO o GDO, ELN, disidencias de las FARC, y EPL.

1. Patrones del accionar violento y nivel de presencia de los grupos armados ilegales

La intensidad de la violencia y el nivel de presencia de los grupos armados ilegales no es uniforme a través de las distintas regiones del país. Una mayor presencia del grupo armado no siempre va acompañada de un incremento del accionar violento. En algunas regiones se intensificaron las disputas entre los grupos armados ilegales buscando el control territorial y las rentas de economías ilegales que dejaron las FARC-EP, lo cual ha conllevado a un incremento de las acciones violentas indiscriminadas contra la población civil. Dicha situación está ocurriendo en municipios del Bajo Cauca Antioqueño, Bajo Putumayo, Catatumbo, Urabá, Bajo Atrato y Darién, y Norte del Cauca.

En ciertos municipios del Andén Pacífico Nariñense, como Tumaco, las disputas territoriales son impulsadas principalmente por choques entre grupos disidentes de la guerrilla de las FARC, lo cual ha implicado un incremento del número de homicidios. Asimismo, la lucha por las zonas y rutas estratégicas en estos territorios se reflejan en los intensos combates, desplazamientos, confinamientos, masacres y casos de incidentes con minas antipersonales.

Algunos grupos armados ilegales han consolidado su control sobre el territorio, mantienen una presencia constante, y no han visto amenazada su presencia por parte de otros grupos armados ilegales. En dichos casos, los grupos armados han logrado ser los actores hegemónicos dominantes en el control de puntos estratégicos específicos de corredores, rutas y zonas disputadas. Por ejemplo, el Clan del Golfo controla la subregión de La Mojana en Sucre y Bolívar, y en algunos municipios del Sur de Córdoba. De otro lado, las disidencias de las FARC tienen control en municipios de la región del sur de Meta, norte de Caquetá y Guaviare. En muchos de estos territorios el número de acciones violentas disminuyeron, pero

se mantiene un fuerte control social[5]. También, la violencia letal, cuando se da, es más selectiva y menos indiscriminada contra la población civil[6].

Existen regiones con niveles intermedios de presencia territorial de los grupos armados ilegales e intensidad variada en la violencia. Este el caso de las regiones donde hay presencia de un solo grupo armado ilegal, pero donde la presencia no es permanente. Por ejemplo, la presencia del Clan del Golfo, en algunos municipios de la región de Montes de María, genera altos niveles de violencia, pero este grupo no mantiene una presencia constante sobre el territorio, principalmente por el control que mantiene la Fuerza Pública.

También, están los casos donde se dan pactos de no agresión entre las estructuras armadas ilegales que comparten el territorio. Estos arreglos, que en ocasiones son más o menos estables, reducen los niveles de la confrontación y de violencia en el territorio. En la región de Cordillera, en Nariño, el Clan del Golfo, el Frente Estiven González de las disidencias de las FARC y miembros del ELN pactaron no agredirse con tal de no afectar sus ganancias producto de las economías ilegales (Defensoría del Pueblo, 2018).

Finalmente, existen municipios del país donde la presencia de los grupos armados ilegales es muy baja pero no necesariamente hay una intensidad baja en la violencia. Por un lado, los municipios donde hay una presencia indirecta de los grupos armados por medio de la cooptación de pequeñas estructuras residuales y bandas locales. Así ocurre en algunos municipios del Valle de Aburrá, donde grupos delincuenciales como Los Chatas o La Terraza operan subcontratados por el Clan del Golfo. En estos lugares, aunque no haya presencia fuerte del Clan del Golfo, pueden ocurrir hechos violentos determinados por este grupo y casos de amedrentamientos contra la población civil por medio de amenazas y panfletos. Por otro lado, algunos municipios son usados como corredor por parte de los grupos armados y, en consecuencia, su presencia es baja y esporádica, pero en ciertas ocasiones su paso va acompañado de acciones violentas.

Estas distintas categorizaciones sugieren que la intensidad de la violencia no necesariamente obedece al nivel de presencia de los grupos armados ilegales. Es posible

[5] Ejemplos de control social incluyen toques de queda, imposición de normas, manuales de convivencia, y restricciones a la movilidad (El Colombiano, 2020). En algunos casos se ha documentado un control tan fuerte de los grupos armados ilegales que incluso pasan a suplir las funciones del Estado, capturan instituciones estatales, ofrecen protección, sistemas de solución de disputas, tributan a sus habitantes y proveen servicios públicos (Contagio Radio, 2021; Análisis Urbano, 2021).

[6] Diversos estudios sugieren que la violencia indiscriminada está inversamente relacionada con el nivel de control territorial, es decir, mayor violencia indiscriminada cuando el grupo armado tiene poco control territorial. Mientras que la violencia selectiva es más probable cuando el nivel de control territorial ejercido por un grupo armado es predominante (Kalyvas, 2006).

observar en municipios, con gran presencia y control territorial de un grupo armado ilegal, pocos eventos de violencia. Esto se da principalmente porque el grupo armado mantiene un control estricto sin oposición; también, este fenómeno es evidente en los casos de pactos de no agresión que reducen el nivel de violencia en el territorio.

Por lo tanto, muchos municipios presentan un alto riesgo por presencia de algún grupo armado, pero ninguno en cuanto a la intensidad por el accionar violento en el último año. Asimismo, puede haber casos de municipios con muy poca presencia del grupo armado, pero en donde ocurren acciones violentas por medio de amenazas, panfletos u otro tipo de amedrentamientos contra la población civil.

Tanto el riesgo por presencia, como el riesgo por la intensidad de las acciones violentas, representan un peligro para el normal desarrollo de las elecciones. En primer lugar, una alta presencia de algún grupo armado, aunque no esté acompañada de acciones violentas, puede implicar coerción electoral o intimidaciones para no votar, así no se den de una manera directa por medio de amenazas o atentados. Igualmente, en territorios con alta presencia de grupos armados, tiende a haber menos denuncias y reportes de los hechos violentos, precisamente por el nivel de control territorial. En segundo lugar, el riesgo por la intensidad de las acciones violentas implica que los grupos armados están en la capacidad de cometer atentados, homicidios, hostigamientos y amenazas contra la población civil, las candidaturas, y los funcionarios públicos y miembros de la fuerza pública encargados de llevar a cabo las elecciones.

En el último año, los datos de eventos violentos presentaron un incremento para la mayoría de las categorías de violencia, comparando los años 2020 y 2021[7]. Los combates entre grupos armados ilegales se incrementaron en 50,6% (pasando de 77 a 116), los accidentes con minas antipersonales en 200% (pasando de 27 a 54), los hostigamientos, actos terroristas, emboscadas, ataques a infraestructura y bienes civiles y hechos con artefactos explosivos se incrementaron en 69,2% (pasando de 130 a 220) y las masacres en 62% (pasando de 61 a 99). Por lo tanto, identificar el riesgo por violencia resulta una tarea fundamental con el propósito de alertar a las autoridades por la presencia y el accionar violento de los grupos al margen de la ley.

2. Metodología

Usando los datos de los eventos violentos reportados por OCHA, se calculó el riesgo por presencia de grupos armados en tres categorías: medio, alto y extremo. Para crear el riesgo, se estima un modelo

[7] Se comparan los hechos ocurridos entre el 1 de diciembre de 2019 y el 30 de noviembre de 2020 con los hechos ocurridos entre el 1 de diciembre de 2020 y el 30 de noviembre de 2021.

oculto de Markov[8]. Este modelo estadístico tiene como fin calcular parámetros desconocidos (en este caso el nivel de presencia del grupo armado) a partir de la secuencia observada[9] de los eventos violentos en cada municipio. En otras palabras, se analiza el total de eventos violentos a través del tiempo, para cada municipio, y el modelo predice cual debería ser el nivel de presencia armada en cada momento del tiempo[10]. Además, el modelo tiene en cuenta que mucha presencia armada en un momento del tiempo en un municipio, indica una alta probabilidad que la presencia continúe siendo alta en el siguiente periodo.

Otra ventaja del modelo es que permite la inclusión de variables de control, es decir, variables distintas a los eventos de conflicto que pueden ser un indicativo de la presencia de grupos armados en el municipio. Dentro de estas variables se incluyen para cada municipio: el número de hectáreas de coca, las hectáreas de explotación ilícita de minería, y un indicador del nivel de presencia armada a partir de información cualitativa recolectada en reuniones y grupos focales con organizaciones civiles y personas en la región. Es importante aclarar que cuando un municipio no presenta riesgo medio, alto o extremo, no quiere decir que no exista ningún tipo de presencia de ese grupo armado sino que el nivel de presencia posiblemente no es muy alto.

Para los eventos de conflicto se toman todas las categorías de acciones armadas (combates, emboscadas, hostigamientos, ataques a infraestructuras militares, enfrentamientos, incursiones y bloqueos de vías), de ataques a la población civil (homicidios, heridos, atentados, masacres, reclutamientos, confinamientos, desplazamientos, secuestros, violencia sexual y desapariciones forzadas), de ataques a objetivos ilícitos de guerra (ataque a misión médica, misión humanitaria, ataques a bienes civiles, ataques a bienes culturales y religiosos, y ataques a infraestructura vial), de amedrentamientos a la población civil (amenazas, panfletos y grafitis), y de usos de explosivos remanentes de guerra (minas antipersonales, municiones sin explotar, y artefactos explosivos improvisados).

Finalmente, en el cálculo del riesgo por acciones violentas, se toma el número de eventos de conflicto registrados por parte del grupo armado ilegal[11] en cada municipio y se califica de la siguiente manera: de uno a tres eventos de conflicto registrados durante el periodo analizado pone el municipio en riesgo medio, entre tres y

[8]El modelo es construido separando los hechos de acciones violentas de los amedrentamientos usando una distribución multivariada de Poisson.
[9]En particular, se toman los datos mensuales de violencia por cada municipio y se asume que la serie sigue un proceso de Markov.
[10]Se toma el nivel de presencia en el último periodo para medir el riesgo por presencia del grupo armado.
[11] Se les da un peso o ponderación media a los amedrentamientos contra la población civil, es decir los panfletos, amenazas y grafitis entre otros medios de intimidación.

seis eventos de conflicto lo pone en riesgo alto y más de seis eventos lo pone en riesgo extremo.

3. Los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO)

Reuter (2008) define el crimen organizado como un fenómeno que comprende grupos de delincuentes organizados jerárquicamente con capacidad para utilizar la violencia, o la amenaza de utilizarla, para adquirir o defender el control de los mercados ilegales, con el fin de obtener beneficios económicos. Los Grupos Armados Organizados (GAO) se ajustan a esta definición de crimen organizado, pero para fines prácticos y de diferenciación con respecto a otros grupos armados, se les adiciona su origen, a partir de antiguas estructuras del paramilitarismo, desmovilizadas entre los años 2003 y 2006.

Adicionalmente, los siguientes elementos también se consideran característicos de los Grupos Armados Organizados. En primer lugar, su financiación basada en las economías ilegales, como la comercialización de drogas ilícitas, la extorsión, minería ilegal y el contrabando. En segundo lugar, la carencia de un perfil ideológico y agenda política explícita; no existe el objetivo de hacerse con el Gobierno, subvertir las instituciones políticas o tener como propósito principal confrontar las fuerzas del Estado. Por el contrario, estos grupos armados buscan preservar el estatus quo y cooptar las instituciones políticas para que, por medio de su omisión o complicidad, se les faciliten sus negocios ilegales. En consecuencia, estos grupos logran un relacionamiento con entes del Estado, incluidos miembros de la Fuerza Pública, y promueven alianzas con políticos, gobernantes y facciones de los partidos políticos.

Los GAO, además, se caracterizan por una estructura jerárquica militar, la existencia de un mando que ejerce liderazgo, la composición por medio de un modelo asociativo de distintas estructuras, la operación a través de pequeños grupos armados y la tercerización de las acciones criminales bajo la subcontratación de bandas delincuenciales. Igualmente, es común el reclutamiento de jóvenes, sicarios y excombatientes; utilizar uniformes distintivos; y estar comandados por mandos medios y jóvenes que no actúan bajo alguna convicción política.

Además, estos grupos tienen la capacidad de poseer control territorial para realizar operaciones militares sostenidas y organizar a la sociedad en torno a acciones colectivas. Junto a esto, se suma la capacidad de alterar el orden público, crear vínculos con redes internacionales de intercambio, realizar afectaciones a la sociedad civil y enfrentar a otros grupos armados. Esta es la característica principal que usa el Gobierno para definir a los GAO con base en la directiva permanente N. 15 del 22 de abril de 2016. El artículo 2 de la Ley de Sometimiento a la Justicia (Ley 1908, 2019), define a los Grupos Armados Organizados como "aque-

llos que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas".

Finalmente, los GAO buscan tener un control social sobre la población civil y mantener una gobernanza criminal. La gobernanza criminal denota la capacidad de gobernar sobre la población por medio de reglas informales y formales, y sistemas de tributación (Arias, 2006). Por lo tanto, los GAO logran regular la sociedad, aplicar reglas de conducta, controlar la movilidad y crear sistemas de solución de disputas en algunos territorios.

De acuerdo con las mencionadas características y definiciones, la mayoría de los grupos armados entrarían dentro de esta clasificación de GAO. Sin embargo, para fines prácticos, se habla de GAO para hacer referencia únicamente a agrupaciones que surgieron de antiguas estructuras del paramilitarismo, posterior a su desmovilización entre los años 2003 y 2006.

El GAO con mayor número de combatientes y expansión territorial es el Clan del Golfo, también conocido como las Autodefensas Gaitanistas (AGC), Clan Úsuga o Urabeños. Este grupo es heredero de las Águilas Negras fundadas por "Don Mario" en el sur de Córdoba y norte de Antioquia. Actualmente, mantiene mayor presencia en la costa Caribe y Pacífica, La Mojana, Sur de Córdoba y Norte de Antioquia, Sur de Bolívar, Bajo Atrato y Darién en Chocó, Urabá y el Bajo Cauca antioqueño, aunque ha ampliado su presencia en otras regiones del país como en el Catatumbo y la zona metropolitana de Cúcuta, el Triángulo del Telembí y Tumaco en Nariño, Atlántico, y Montes de María.

De otro lado, también son considerados Grupos Armados Organizados los siguientes actores armados: Los Caparros, Los Puntilleros, Los Pachenca y El Comando de la Frontera[12]. Los Caparros hacen presencia en el sur de Córdoba, norte de Antioquia y Bajo Cauca antioqueño. Este grupo surgió como una disidencia del Clan del Golfo y mantiene fuertes enfrentamientos contra este grupo armado. Igualmente, ha hecho alianzas con el ELN[13] y grupos disidentes de las FARC[14]. Los Puntilleros operan sobre la cuenca del río Meta y agrupan remanentes de organizaciones como el Bloque Meta y el Bloque Libertadores del Vichada.

[12] Algunos de estos grupos armados no son considerados por el Gobierno como GAO sino como Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) de acuerdo a la definición de la directiva permanente N. 15 del 22 de abril de 2016. Sin embargo, de acuerdo a la información cuantitativa y cualitativa recogida en este análisis, se considera que estos grupos armados que cumplen con los criterios para ser clasificados como GAO.
[13] En particular con los frentes Héroes y Mártires del Tarazá.
[14] En particular con los frentes 36 y 18.

Los Pachenca surgieron a partir de un grupo armado llamado los Nevados que, a su vez, provenía de remanentes del Bloque Resistencia Tayrona de los paramilitares. Este GAO mantiene presencia en la región de la Sierra Nevada de Santa Marta y en el sur de La Guajira. El Comando la Frontera está formado por una alianza de La Constru (formada por paramilitares desmovilizados) y disidentes del frente 48 de las FARC. Este grupo armado ingresó a formar parte de la Segunda Marquetalia de las disidencias de las FARC, pero será considerado como un GAO debido a su origen. El Comando de la Frontera mantiene un fuerte control territorial en el Bajo Putumayo.

Existen otros grupos armados que no se clasifican como GAO debido a su falta de control territorial y capacidad para alterar el orden público. Este es el caso de Los Rastrojos[15], que tiene presencia en la región del Catatumbo y en la región metropolitana de Cúcuta. Sin embargo, este grupo ha perdido control del territorio a manos del ELN y actualmente depende mucho de su alianza con el Clan del Golfo (INDEPAZ, 2021). Otros grupos armados como Los Contadores[16], La Local[17], la Oficina del Valle de Aburrá [18] o La Cordillera[19] tienen un carácter más local y su capacidad bélica es limitada. Muchos de estos grupos armados son considerados como Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) y no como GAO de acuerdo con la directiva permanente N. 15 del 22 de abril de 2016 que usa el Gobierno para clasificar a los grupos armados[20]. A pesar de no tener la capacidad bélica de los GAO, los GDO presentan un control territorial e intensidad de su accionar violento muy fuerte en algunos municipios y subregiones, lo cual implica un riego que debe ser considerado de cara a las elecciones del 2022.

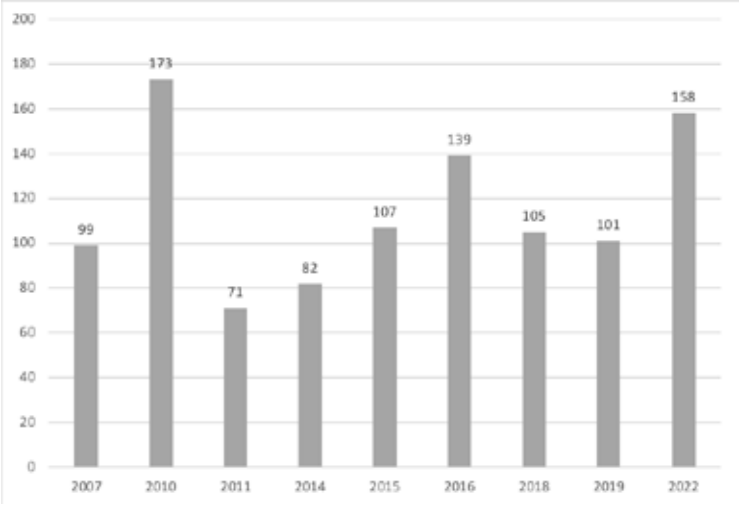
En este capítulo no son tenidos en cuenta los grupos delincuenciales que forman redes criminales de alcance regional, o también denominados Grupos de Delincuencia Común Organizada (GDCO) de acuerdo con la misma directiva. Finalmente, el EPL o Los Pelusos, es considerado como una categoría aparte de los GAO debido a su origen guerrillero a pesar de que actualmente se les controvierte su carácter de guerrilla.

[15] Este actor armado surgió como un grupo de seguridad de narcotraficantes del Valle del Cauca, liderado por Wilber Varela, alías "Jabón".
[16] Este grupo tiene presencia en Tumaco y municipios del Triángulo de Telembí en Nariño.
[17] Este grupo tiene presencia en Buenaventura.
[18] La Oficina del Valle de Aburrá funciona como una confederación de bandas o combos locales, y no es clasificada como un GAO.
[19] Este grupo tiene presencia en Risaralda.
[20] Según esta directiva, se define como GDO a un "grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo en la Convención de Palermo, con miras a obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material".

3.1. Riesgo por presencia de los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO)

En la siguiente gráfica se muestra el número de municipios que para el año 2022 presentan un riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados. Se observa que desde el año 2010 no se tenían identificados tantos municipios con riesgo por presencia de GAO.

Gráfica 1. Municipios con riesgo por presencia de GAO o GDO (2007-2022).



Fuente: Elaboración MOE con datos de CERAC y OCHA.

Una primera región para resaltar por su alto nivel de riesgo es el norte de Antioquía, Sur de Córdoba, y Bajo Cauca antioqueño. Allí se presentan fuertes enfrentamientos entre el Clan del Golfo, los Frentes 18 y 36 de las disidencias de las FARC, el ELN y Los Caparros. El GAO que mayor presencia tiene en esta región es el Clan del Golfo especialmente por su control territorial en los municipios del norte de Antioquia y el Sur de Córdoba. El Clan del Golfo, en algunos de estos municipios, cumple funciones de Estado, edificando viviendas, realizando celebraciones y construyendo caminos y carreteras (Análisis Urbano, 2021).

Los Caparros mantienen su presencia principalmente en los municipios del Bajo Cauca, pero allí el Clan del Golfo mantiene también una fuerte se disputa por el control territorial. En esta región, los grupos armados buscan controlar la tierra para mantener el negocio de la ex-

tracción de oro, el cobro de extorsiones y controlar el corredor del narcotráfico hacía el mar Caribe, en particular sobre el Nudo de Paramillo.

El Clan del Golfo mantiene también una fuerte presencia y control territorial sobre la región de La Mojana en Sucre y en el sur de Bolívar. En esta región se explota, en grandes magnitudes, el oro de aluvión, y existe un interés por manejar los cultivos ilícitos y el corredor de movilidad que se genera hasta Antioquia y Cesar para salir al Catatumbo (El Heraldo, 2021). También, en esta región tiene una presencia no tan fuerte el ELN.

En el Bajo Atrato, Darién y Litoral Pacífico en el Chocó, y en el Urabá antioqueño actualmente se dan fuertes combates por el control del territorio entre el ELN y el Clan del Golfo. El oro es uno de los principales atractivos para controlar esta región. Así mismo, se observan altos niveles de deforestación, apropiación de tierras de comunidades negras y cultivos ilícitos (Contagio Radio, 2021).

En Putumayo, dos grupos armados ilegales controlan cada uno una parte del territorio y mantienen fuertes enfrentamientos por el control territorial. Dentro de estos grupos armados está el GAO de Comando de la Frontera, que controla la región del Bajo Putumayo, y mantiene una disputa con las disidencias de las FARC, que controlan el norte del departamento (La Silla Vacía, 2021). A pesar de que han disminuido las áreas cultivadas de coca, Putumayo continúa siendo el tercer departamento con mayor área sembrada en el país, alcanzando a concentrar cerca del 14 % del total nacional (UNODC, 2021).

Es preocupante el nivel de riego extremo por la presencia de GAO en algunos municipios del Ariari Guayabero en el Meta donde hacen presencia el Clan del Golfo y Los Puntilleros. Por su parte, en Buenaventura, en los municipios del Triángulo de Telembí y en Tumaco, Nariño existe una alta presencia del Clan del Golfo. En la zona metropolitana de Cúcuta y Catatumbo confluyen el Clan del Golfo, el EPL, disidencias de las FARC y el ELN. También existe un riesgo alto en el Magdalena Medio bolivarense, Nordeste y Sureste antioqueño, y en San Jorge en Sucre por la fuerte presencia del Clan del Golfo. La tabla inferior muestra el total de municipio en riego por presencia de GAO por departamento.

Tabla 1. Municipios con riesgo por presencia de GAO o GDO por departamento.

#	Departamento	Extremo	Alto	Medio	% de municipios con riesgo
1	Antioquia	15	12	10	29.6
2	Chocó	11	2	5	60
3	Córdoba	4	1	5	33.33
4	Meta	3	0	3	20.69
5	Nariño	2	3	3	12.5
6	Bolívar	2	2	9	28.26
7	Putumayo	2	2	5	69.23
8	Norte de Santander	1	4	1	15
9	Valle del Cauca	1	2	3	14.29
10	Cauca	1	1	6	19.05
11	Sucre	0	4	9	50
12	Magdalena	0	0	6	20
13	Atlántico	0	0	5	21.74
14	La Guajira	0	0	4	26.67
15	Santander	0	0	3	3.45
16	Cesar	0	0	2	8
17	Arauca	0	0	1	14.29
18	Caldas	0	0	1	3.7
19	Casanare	0	0	1	5.26
20	Tolima	0	0	1	2.13

Fuente: Elaboración MOE con datos de OCHA.

3.2. Riesgo por intensidad de acciones de los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO)

Las regiones del Bajo Cauca y norte antioqueño han sido de las regiones más afectadas por el nivel de violencia de los GAO, en particular, en los municipios de Tarazá, Caucasia, Ituango y Cáceres. En el último Mapa de Riesgo Electoral de 2019 también la MOE alertó sobre la intensidad de acciones violentas en estos municipios. Allí han ocurrido fuertes enfrentamientos entre el Clan del Golfo, Los Caparros, disidencias de las FARC y el ELN. Como consecuencia de estas acciones, se han generado desplazamientos, confinamientos y muertes. También, son recurrentes las incursiones armadas, emboscadas, homicidios, amenazas y reclutamientos forzados.

En las regiones del Bajo Atrato, Darién y Urabá, en Chocó y Antioquia también se han presentado enfrentamientos entre grupos armados, especialmente entre el Clan del Golfo y el ELN. Además, durante el último año se han registrado masacres, confinamientos, desplazamientos, amenazas y homicidios. Los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras se han visto gravemente afectados por la violencia en esta región, y es preocupante las afectaciones contra niños y niñas. El litoral Pacífico Sur en Chocó también ha sido afectado por los enfrentamientos que involucran al Clan del Golfo y ELN. Por ello, municipios como Alto y Bajo Baudó presentan un nivel de riesgo extremo. Esta región es clave por su posición geoestratégica y por ser una salida al océano Pacífico y comunicar Buenaventura, el Valle del Cauca y Risaralda (Defensoría, 2019).

En el último año, grandes ciudades como Buenaventura, Tumaco, Medellín, Quibdó, y Cúcuta fueron afectadas intensamente por acciones violentas y amedrentamientos contra la población civil, lo cual las sitúa en un riesgo extremo. En Buenaventura se han registrado combates entre grupos armados, desplazamientos masivos, incursiones armadas, asesinatos y amenazas que involucran al Clan del Golfo, y GDO como La Local o La Empresa, disidencias de las FARC y el ELN.

Tumaco tiene una importancia para los grupos armados ya que es una ruta para llegar a Ecuador, funciona como acopio de drogas, y es de los municipios con más hectáreas cultivadas de coca en el país (8,832 hectáreas según UNODC). En este municipio se han presentado masacres, desplazamientos, combates entre grupos armados, atentados, hostigamientos y usos de explosivos remanentes de guerra. En este municipio hacen presencia GAO como el Clan del Golfo, el GDO de Los Contadores y disidencias de las FARC. En la región metropolitana de Cúcuta han ocurrido combates entre grupos armados, confinamientos y amedrentamientos contra la población civil. Allí se enfrentan el Clan del Golfo, Los Rastrojos, y el EPL, contra disidencias de las FARC y el ELN.

Finalmente, la MOE advierte sobre el riego en otras regiones por accionar violento de GAO y GDO en regiones como Patía en Cauca, el occidente antioqueño, el piedemonte llanero, el Catatumbo, Valle de San Juan en Chocó, Medio y Bajo Putumayo, la Mojana y Montes de María. La tabla 2 muestra el número de municipio en riesgo por acciones violentas de GAO o de GDO por departamento.

Tabla 2. Municipios con riesgo por intensidad de acciones violentas de GAO o GDO por departamento.

#	Departamento	Extremo	Alto	Medio	% de municipios con riesgo
1	Antioquia	9	4	23	28.8
2	Chocó	6	1	9	53.33
3	Nariño	2	1	3	9.38
4	Putumayo	1	1	6	61.54
5	Córdoba	1	1	5	23.33
6	Norte de Santander	1	1	2	10
7	Valle del Cauca	1	1	2	9.52
8	Cauca	1	0	4	11.9
9	Bolívar	0	2	1	6.52
10	Meta	0	1	13	48.28
11	Sucre	0	1	2	11.54
12	Arauca	0	0	1	14.29
13	Caldas	0	0	1	3.7
14	Caquetá	0	0	1	6.25
15	Cesar	0	0	1	4
16	Guaviare	0	0	1	25
17	Santander	0	0	1	1.15
18	Tolima	0	0	1	2.1

Fuente: Elaboración MOE con datos de OCHA.

4. El Ejército de Liberación Nacional (ELN)

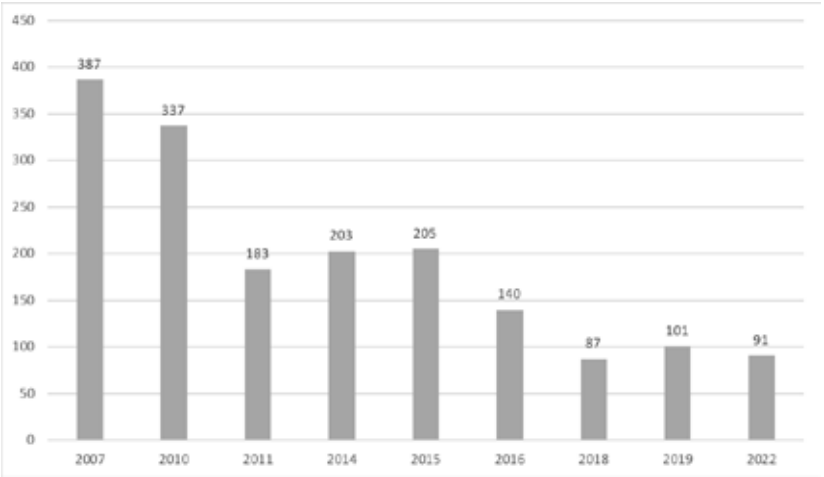
El Ejército de Liberación Nacional (ELN) se fundó en 1964, y es la última guerrilla tradicional con presencia armada en el país. Este grupo armado mantiene una estructura armada de alcance nacional y con experiencia, además de tener una fuerte presencia en varios municipios. En consecuencia, el ELN se posiciona como uno de los principales factores de riesgos de violencia en el país. En particular, son 91 municipios los cuales se estima que tengan un riesgo por la presencia de este grupo armado ilegal.

El ELN incursionó en zonas dejadas por las FARC- EP, después de su desmovilización. Sin embargo, su expansión territorial ha estado limitada y no han logrado extender su dominio en algunas nuevas regiones del país. Al interior del ELN se han presentado disputas y falta de mandos; hay un quiebre de la comandancia nacional y su estructura federalizada los ha conllevado a que no se intente una guerra frontal con el Estado u otros actores armados (Razón Pública, 2021; INDEPAZ, 2021). Por lo tanto, su objetivo se ha desviado de querer tomar el poder del Estado a controlar ciertos territorios. Además, en cada región actúan con lógicas muy distintas en su relación y alianzas con otros grupos armados ilegales: en ciertas regiones tienen fuertes enfrentamientos, en otras crean pactos y alianzas con el mismo grupo armado. A pesar de lo anterior, la capacidad militar de esta guerrilla continúa siendo fuerte en el oriente colombiano y en el Chocó, y el riesgo de su presencia y accionar violento es alto en varios municipios del país.

4.1. Riesgo por presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN)

La gráfica 2 muestra que en los últimos años se ha visto una reducción de la presencia territorial del ELN y, actualmente, su presencia implica un riesgo en 91 municipios del país. El ELN ha mantenido su presencia en las regiones del Catatumbo, zona metropolitana de Cúcuta, el Bajo Cauca y nordeste antioqueño, Magdalena Medio, Sarare en Arauca, Patía en Cauca, Andén Pacífico Sur en Nariño y Cauca, y en las regiones del Atrato, Litoral Pacífico y Valle de San Juan en Chocó.

Gráfica 2. Municipios con riesgo por presencia de ELN (2007-2022).



Fuente: Elaboración MOE con datos de CERAC y OCHA.

El Catatumbo ha sido un bastión para el ELN, allí opera el Frente de Guerra Nororiental Manuel Pérez Martínez. Luego de una década de mantener acuerdos con el EPL, hoy en día mantiene una confrontación por el territorio contra este grupo armado y contra el Clan del Golfo. El ELN ha logrado debilitar al EPL y, en consecuencia, el EPL decidió formar alianzas con el Clan del Golfo y los Rastrojos. El ELN, por su lado, ha hecho pactos de no agresión con el Frente 33 Mariscal Antonio José de Sucre de las disidencias de las FARC en esta región (El Espectador, 2021).Estos enfrentamientos implican un riesgo pues en las últimas elecciones legislativas de 2018 su guerra contra el EPL tuvo como consecuencias que, en las zonas rurales, la población no pudiera movilizarse libremente. En esta región se disputan el control por las rutas del narcotráfico y las economías ilegales, como el contrabando y la extorsión. Además, según UNODC, la región del Catatumbo tiene 40.116 hectáreas de coca cultivada.

De otro lado, en la región metropolitana de Cúcuta, el ELN se viene enfrentando principalmente a Los Rastrojos, quienes mantienen una alianza con el EPL y el Clan del Golfo. En las regiones de Atrato, Litoral Pacífico y Valle de San Juan en Chocó, y en el Urabá antioqueño hace fuerte presencia el ELN, con el Frente de Guerra Occidental Omar Gómez; allí también se registran fuertes enfrentamientos con el Clan del Golfo. Los enfrentamientos buscan hacer control de la minería ilegal y el narcotráfico en la región. Igualmente, el

ELN, a través del Frente de Guerra Darío Ramírez, mantiene fuertes choques con el Clan del Golfo por el control de la región del Bajo Cauca y nordeste antioqueño. Aparentemente, los Caparros y el ELN hicieron acuerdos de límites territoriales y pactos de no agresión en el Bajo Cauca (El Espectador, 2021). Al sur del departamento del Chocó, el ELN ha decidido en elecciones anteriores sabotear y buscar obstruir el proceso electoral, como la segunda vuelta presidencial de 2014 y las elecciones locales de 2015.

El ELN, con el Frente de Guerra Suroccidental Carlos Alberto Trochez, mantiene disputas, en el Cauca, con el Frente Carlos Patiño y Jaime Martínez, disidentes de las FARC, y en Nariño, con el grupo de disidentes de las FARC del Frente Oliver Siniestra. En estos territorios se busca el control al océano Pacífico por medio del río Micay, el negocio del oro ilegal y los cultivos de coca. El ELN también viene incursionando en el norte del Cauca donde en años anteriores no había tenido gran presencia. También, ha tenido contactos con el grupo de disidentes de las FARC de la Segunda Marquetalia en el municipio de Argelia (Crisis Group, 2021).

En la región de Sarare, en Arauca, hace fuerte presencia el Frente de Guerra Oriental comandante en jefe Manuel Vázquez Castaño del ELN. A pesar de que han existido acuerdos para compartir el territorio, esta región ha sido recientemente el epicentro de enfrentamientos entre el ELN y disidencias de las FARC, en particular, en los municipios de Tame, Arauquita, Fortul, y Saravena.

Es tan fuerte la presencia del ELN en esta región, que se han instalado "bases sociales", estableciendo normas de convivencia para determinar quiénes pueden permanecer en el territorio; además, el grupo ilegal toma el rol de solucionador de conflictos de las comunidades, como definición de linderos, cobros de deudas, y es un sancionador de conductas en casos de robos y consumo de estupefacientes (Defensoría, 2021). Los enfrentamientos hoy en día están a un nivel tan alto que ya han generado decenas de muertos y existe un riesgo de desplazamientos masivos.

Finalmente, en el Magdalena Medio, en especial en el sur de Bolívar, el ELN y el Clan del Golfo han alcanzado pactos de no agresión. Particularmente, en la Serranía de San Lucas estos dos grupos armados alcanzaron un acuerdo de repartición territorial (El Espectador, 2021). La tabla 3 muestra el total de municipios en riesgo por presencia del ELN por departamento.

Tabla 3. Municipios con riesgo por presencia del ELN por departamento.

#	Departamento	Extremo	Alto	Medio	% de municipios con riesgo
1	Norte de Santander	6	6	3	37.5
2	Antioquia	5	3	5	10.4
3	Chocó	4	5	8	56.67
4	Arauca	4	1	1	85.71
5	Cauca	2	3	4	21.43
6	Bolívar	1	2	7	21.74
7	Nariño	0	3	7	15.62
8	Cesar	0	0	3	12
9	Santander	0	0	3	3.45
10	Valle del Cauca	0	0	2	4.76
11	La Guajira	0	0	1	6.67
12	Risaralda	0	0	1	7.14
13	Vichada	0	0	1	25

Fuente: Elaboración MOE con datos de CERAC y OCHA.

4.2. Riesgo por intensidad de acciones del Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Las regiones que más han sufrido por el accionar violento del ELN durante el último año han sido el Litoral Pacífico, Atrato y Valle del San Juan en Chocó y Antioquia con cerca del 20% de los eventos violentos del ELN, Catatumbo con 15%, el Bajo Cauca y nordeste antioqueño con el 12%, Cauca y Nariño con el 12%, Sarare en Arauca con el 11%, y la región metropolitana de Cúcuta con el 8%.

En las regiones del Atrato, Litoral Pacífico y Valle del San Juan en Chocó y Antioquia, las disputas del ELN con el Clan del Golfo han generado fuertes enfrentamientos, combates, confinamientos y reclutamientos forzados. También han

sido constantes las amenazas a la población civil, y el uso de explosivos y minas antipersonales.

Un panorama similar se vive en el Catatumbo y en la zona Metropolitana de Cúcuta, donde son constantes los enfrentamientos del ELN con el Clan del Golfo, Los Rastrojos y el EPL. Además, en esta región se observaron en el último año ataques del ELN a la Fuerza Pública por medio de hostigamientos, emboscadas, ataques con explosivos y ataques a la infraestructura policial y militar. A estos hechos se le añaden los homicidios intencionales de personas protegidas, muertes por minas antipersonales y secuestros.

En el Bajo Cauca y nordeste Antioqueño, los municipios más afectados por hechos violentos fueron Anorí, El Bagre y Yarumal. En esta región fueron constantes los hostigamientos, incursiones armadas y combates entre el ELN y el Clan del Golfo. En el Bajo Cauca, se presentaron también amedrentamientos contra la población civil por medio de amenazas individuales y colectivas.

El municipio más afectado por las acciones violentas del ELN en los departamentos de Cauca y Nariño, fue Argelia. Allí ocurrieron desplazamientos masivos, restricciones a la movilidad y combates entre el ELN y las disidencias de las FARC. En municipios como Ricaurte, Providencia, Cumbitara y Cumbal en Nariño, y Patía, Guapi, Corinto y Bolívar en Cauca, ocurrieron homicidios y amenazas a la población civil por parte del ELN.

Finalmente, en la región de Sarare en Arauca, se observaron homicidios, masacres, ataques indiscriminados, instalación de artefactos explosivos improvisados, hostigamientos y ataques a la Fuerza Pública, secuestros, amenazas y extorsiones. Asimismo, los fuertes enfrentamientos entre el ELN y las disidencias de las FARC causaron desplazamientos forzados masivos. La tabla 4 muestra el total de municipios en riesgo por la intensidad de acciones violentas del ELN por departamento.

Tabla 4. Municipios con riesgo por intensidad de acciones violentas del ELN por departamento.

#	Departamento	Extremo	Alto	Medio	% de municipios con riesgo
1	Norte de Santander	5	3	4	30
2	Arauca	4	0	1	71.43
3	Antioquia	1	3	7	8.8

4	Chocó	1	2	8	36.67
5	Cauca	1	0	4	11.9
6	Valle del Cauca	0	2	0	4.76
7	Bolívar	0	1	5	13.04
8	Nariño	0	0	5	7.81
9	Santander	0	0	3	3.45
10	Cesar	0	0	2	8
11	Risaralda	0	0	1	7.14
12	Vichada	0	0	1	25

Fuente: Elaboración MOE con datos OCHA.

5. Las "disidencias" de las FARC

Posterior a la desmovilización de las FARC, distintos grupos armados entraron en confrontación para llenar los vacíos dejados por esa guerrilla, ante la falta de presencia estatal. Muchos de estos grupos armados son los comúnmente conocidos como las "disidencias" de las FARC, y su presencia y accionar violento generan un riesgo para las próximas elecciones del 2022.

Algunos de estos grupos están conformados por miembros de las FARC-EP que nunca se desmovilizaron ni entregaron las armas ante sus discrepancias con la negociación con el Gobierno. Este fue el caso de los Frente 1 y 7, y de reductos de los Frentes 3, 7, 10, 16, 28, 33, 36, 37, y el Frente comandante Jorge Briceño Suárez-Unidad Jhon Linares. Estos grupos representan la primera facción de las disidencias de las FARC que conforman o se han aliado con el Bloque Suroriental, comandado por Gentil Duarte.

El Bloque Suroriental mantiene una fuerte influencia en el suroriente de Colombia y en Venezuela. Su mayor presencia se da en el norte del Cauca, Ariari Guayabero en el sur del Meta y noroeste del Guaviare, Bajo y Medio Putumayo, Caguán en norte del Caquetá, Catatumbo y Sarare, en Arauca. Este grupo ha logrado copar varios territorios, tener movilidad constante y disputar el control territorial con otros grupos armados incluidas otras disidencias de las FARC. En algunos municipios del país, especialmente ubicados en las regiones de Ariari Guayabero, Medio Putumayo,

y Caguán, mantienen una fuerte presencia, al punto que tienen la capacidad de hacer control social e infundir terror sobre la población.

Otros grupos de disidentes de las FARC surgieron posterior a la firma del Acuerdo de Paz, al desistir algunos combatientes del proceso de reincorporación, alegando incumplimientos y desacuerdos con la implementación del acuerdo. Estos grupos representan la segunda facción denominada La Segunda Marquetalia y buscan un rearme, legitimándolo bajo la identidad de la antigua guerrilla de las FARC-EP. Aunque tuvieron en algún momento acercamientos con el Bloque Suroriental, actualmente en la mayoría de los territorios donde coinciden han tenido fuertes enfrentamientos. De manera reciente, se han visto golpeados por las muertes de alias Jesús Sántrich, El Paisa y Romaña, y el Bloque Suroriental parece tomar ventaja (El País, 2021). La mayor presencia de la Segunda Marquetalia se da en el Bajo Cauca, el sur del Meta, Telembí en Nariño, Vichada y Guainía.

En otros casos, las milicias de las FARC que no fueron incluidas en los procesos de reincorporación al no ser reconocidos por los altos mandos de las FARC-EP, y algunos miembros que salieron del proceso de reincorporación decidieron formar sus propias estructuras y se organizaron como disidencias. El caso más ejemplar es el Comando Coordinador de Occidente que hace fuerte presencia en el norte del Cauca, Andén Pacífico Nariñense, centro y sur del Cauca, y Sur del Valle del Cauca. Esta estructura de disidentes mantiene fuertes alianzas con el Bloque Suroriental. Otras estructuras dentro de esta categoría de disidentes son los grupos armados de Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP) y el Frente Oliver Sinisterra (FOS), que actualmente tienen fuerte presencia en Tumaco. Nariño. Al parecer, el GUP ni el FOS se han aliado con el Bloque Suroriental o con la Segunda Marquetalia, pero sí hay indicios de querer ser cooptados por estas estructuras. Estas disidencias se caracterizan por estar mayormente influenciadas por el narcotráfico y centrarse en mantener el control de sus economías ilegales.

De esta forma, los grupos armados de disidentes de las FARC tienen distintos orígenes, niveles de control territorial y objetivos. La mayoría legitima sus acciones con el discurso de estar refundando y defendiendo el carácter político de las extintas FARC-EP. Sin embargo, existe una tendencia de estos grupos en estar más interesados en defender sus negocios de las economías ilegales, con un sustento ideológico bajo. Igualmente, se han caracterizado por ser extremadamente violentos y constituirse en una grave amenaza armada.

5.1. Riesgo por presencia de las "disidencias" de las FARC

Se identificaron 121 municipios con riesgo por presencia de las "disidencias de las FARC". En contraste con el último

Mapa de Riesgo para las elecciones de 2019, hay 44 municipios adicionales que presentan este riesgo para la elección de 2022. La intensidad de la presencia de las "disidencias" de las FARC continúa en ascenso y es preocupante el tipo de acciones violentas que vienen realizando y el nivel de control sobre la población civil que existe en algunos municipios.

Uno de los departamentos mayormente afectados por el nivel de presencia de las "disidencias" de las FARC es el Cauca. En el Norte del Cauca hace fuerte presencia las columnas móviles Jaime Martínez, Ismael Ruíz y Dagoberto Ramos, todas pertenecientes a la estructura Comando Coordinador de Occidente. En años anteriores se enfrentaron al EPL en esta región, pero este grupo armado tuvo que replegarse y ya existe muy poca presencia del EPL en esta zona del país.

Los mayores enfrentamientos hoy en día se dan en contra del ELN, que ha recibido apoyo de la Segunda Marquetalia y ha venido haciendo mayor presencia en el norte del departamento (Crisis Group, 2021). En el sur del departamento, en Argelia y Tambo, hacen presencia la columna móvil Jaime Martínez y el frente de la disidencia Carlos Patiño, parte también de la estructura Comando Coordinador de Occidente, que también mantiene enfrentamientos con el ELN. Las concentraciones de cultivos de coca tienden a ubicarse sobre la cordillera occidental, en áreas de difícil acceso, como son los municipios de Buenos Aires, Suárez, Argelia y El Tambo, Samaniego, Policarpa, El Rosario, y Leyva (UNODC, 2021), de allí radica la importancia que le dan los actores armados a la región. La marihuana por su parte es cultivada mayormente en Caloto, Corinto, Miranda, Jambaló y Toribio. Igualmente, hay gran presencia de minería ilegal en el departamento del Cauca.

En el sur del Valle, particularmente Jamundí y Buenaventura, también existe un alto riesgo por la presencia de la columna móvil Jaime Martínez, el frente Rafael Aguilera y la compañía Adán Izquierdo, todos pertenecientes al Comando Coordinador de Occidente. En la zona rural de Buenaventura, el Frente Rafael Aguilera apoyados por la columna móvil Jaime Martínez ha venido ganando control territorial (Indepaz, 2021).

La región de Telembí en Nariño también presenta un alto riesgo por presencia de "disidencias" de las FARC. El Comando Coordinador de Occidente hace presencia desde el norte del departamento, y la Segunda Marquetalia en los municipios de Barbacoas, Magüí Payán y Roberto Payán a través del Bloque Occidental Alfonso Cano. Estos dos grupos mantienen fuertes enfrentamientos por el control de la región. El bloque Occidental Alfonso Cano, a su vez, mantiene alianzas con el Clan del Golfo (Indepaz, 2021). En Tumaco, el riesgo por presencia de "disidencias" de las FARC también es extremo. En este municipio confluyen varios grupos armados tales como las Guerrillas Unidas

del Pacífico, el Frente Oliver Sinisterra, el Bloque Occidental Alfonso Cano, perteneciente a la Segunda Marquetalia, la columna móvil Urías Rondón, perteneciente al Comando Coordinador de Occidente, además del GAO Clan del Golfo, y el GDO de los Contadores.

En total, son 18 los municipios en Guainía, Vichada y en las regiones de Caguán y Ariari Guayabero en Caquetá, Guaviare y Meta que mantienen un riesgo por la presencia de "disidencias" de las FARC. En estas regiones hacen presencia tanto el Bloque Suroriental, a través del Frente comandante Jorge Briceño Suárez-Unidad Jhon Linares, y la Segunda Marquetalia, con la columna móvil Teófilo Forero. Estos grupos buscan controlar la producción de base de coca, la deforestación a gran escala y la minería. En esta región están presentes el Frente 1 y 7 del Bloque Suroriental que mantienen un dominio sobre la región y aprovechan las rutas de tráfico de cocaína y marihuana hacía Venezuela y Brasil.

El Frente Carolina Ramírez, aliados con el Bloque Suroriental, controla el norte del departamento de Putumayo en la cuenca del río Caquetá. Este grupo armado se enfrenta al GAO Comando de la Frontera, que mantiene un control sobre el Bajo Putumayo y alianzas con la Segunda Marquetalia. En el Bajo Cauca, la Segunda Marquetalia a través del Frente 18, tiene alianzas con el ELN y Los Caparros para enfrentar al Clan del Golfo. En el Catatumbo, el Frente 33, aliado con el Bloque Suroriental, ha establecido alianzas con el ELN, que se disputa la región con el Clan del Golfo, el EPL y los Rastrojos. En Arauca, por el contrario, existe un fuerte enfrentamiento entre la columna móvil Jaime Martínez y el ELN. La tabla 5 muestra el total de municipios en riesgo por presencia de "disidencias" de las FARC por departamento.

Tabla 5. Municipios con riesgo por presencia de "disidencias" de las FARC por departamento.

#	Departamento	Extremo	Alto	Medio	% de municipios con riesgo
1	Cauca	5	9	9	54.76
2	Arauca	2	3	0	71.43
3	Guaviare	2	1	1	100
4	Caquetá	2	0	6	50
5	Meta	1	4	6	37.93

6	Putumayo	1	4	4	69.23
7	Nariño	1	1	10	18.75
8	Antioquia	1	1	7	7.2
9	Guainía	0	4	1	62.5
10	Valle del Cauca	0	2	8	23.81
11	Córdoba	0	2	2	13.33
12	Norte de Santander	0	1	8	22.5
13	Chocó	0	1	0	3.33
14	Vichada	0	1	0	25
15	Bolívar	0	0	4	8.7
16	Tolima	0	0	3	6.38
17	Casanare	0	0	2	10.53
18	Huila	0	0	1	2.7

Fuente: Elaboración MOE con datos de CERAC y OCHA.

6. Riesgo por intensidad de acciones de las "disidencias" de las FARC

Las "disidencias" de las FARC han intensificado sus acciones violentas en los últimos años en busca de mayor control territorial y mantener un dominio sobre la población. Por sus acciones violentas, este riesgo puede repercutir antes, durante y después de las elecciones de 2022.

Este tipo de riesgo ya ocurrió en comicios pasados. Durante las elecciones de 2018, en la primera vuelta presidencial, el Frente 33 de las disidencias interceptó un convoy de las Registraduría en Convención, Norte de Santander y quemaron los votos. Situación similar ocurrió en la segunda vuelta presidencial de 2018 en Teorama, Norte de Santander. En Cauca también fue asesinada la candidata a la alcaldía Karina García, a pesar de contar con esquema de seguridad de la UNP. En consecuencia, el riesgo por accionar violento de las "disidencias" es alto para el proceso electoral.

En cuanto al riesgo por acciones violentas de estos grupos armados, Cauca registro

el 31% de todas las acciones violentas. Debido a los fuertes enfrentamientos entre los distintos grupos armados por el control de la región, son constantes los combates que a la vez derivan en desplazamientos y confinamientos. Igualmente, fueron recurrentes los hechos violentos relacionados con homicidios, masacres, secuestros, hostigamientos, explosivos, ataque a infraestructura, bloqueos de vías e incursiones armadas.

Las amenazas individuales y colectivas, por medio de panfletos, y amenazas directas a nombre de la extinta guerrilla de las FARC también fueron usadas por estos grupos para atemorizar a la población del departamento del Cauca. Resulta fundamental destacar que, a diferencia de años anteriores, en la actualidad el accionar de estos grupos armados ha estado determinado por la letalidad, situación que no ocurría antes, pues que recurrían más a la amenaza.

De manera similar, en Nariño prepondeRaron los desplazamientos y los enfrentamientos entre grupos armados ilegales. Los "disidentes" de las FARC recurrieron al uso de minas antipersonales y al uso de explosivos. Al igual que en Cauca, y la mayoría de los departamentos con presencia de "disidentes" de las FARC, las amenazas individuales y colectivas fueron un instrumento muy usado por estos grupos. El 8% de los eventos violentos de los "disidentes" en el país ocurrieron en Nariño.

En los departamentos del Meta, Guaviare, Guainía y Caquetá ocurrieron el 23% de los hechos perpetrados por grupos "disidentes" de las FARC. La presencia de estos grupos armados es evidenciada por combates con la Fuerza Pública y ataques a la población civil. En particular, las amenazas, secuestro, los hostigamientos, el reclutamiento forzado, y el uso de explosivos fueron los eventos violentos más comunes en esta región. En Putumayo, ocurrieron el 6% de los hechos violentos, en su mayoría relacionados con enfrentamientos entre grupos armados ilegales, homicidios, explosivos y amenazas a la población civil.

En Arauca, el Frente 10 ha venido intensificando las extorsiones a ganaderos, hacendados, transportadores y comerciantes. Asimismo, se dieron hechos relacionados con el uso de artefactos explosivos improvisados, el reclutamiento forzado, masacres, secuestros, emboscadas, hostigamientos y amenazas. Las "disidencias" en esta región han incrementado sus acciones militares para impartir un dominio y demostrar fortaleza ante la Fuerza Pública.

En la región del Bajo Cauca antioqueño se dieron el 8% del total de hechos violentos y muchos de ellos relacionados con enfrentamientos entre grupos armados. En esta región, en comparación con otras, fueron mayormente usadas las amenazas individuales y colectivas. La tabla 6 muestra el total de municipios en riesgo por el accionar violento de las "disidencias" de las FARC.

Tabla 6. Municipios con riesgo por intensidad de acciones violentas de las "disidencias" de las FARC por departamento.

#	Departamento	Extremo	Alto	Medio	% de municipios con riesgo
1	Cauca	8	6	7	50
2	Guaviare	4	0	0	100
3	Nariño	3	1	1	7.81
4	Meta	2	2	5	31.03
5	Arauca	2	2	2	85.71
6	Caquetá	2	1	5	50
7	Antioquia	2	1	4	5.6
8	Putumayo	2	0	5	53.85
9	Valle del Cauca	1	3	8	28.57
10	Norte de Santander	0	2	5	17.5
11	Bolívar	0	0	4	8.7
12	Chocó	0	0	1	3.33
13	Córdoba	0	0	1	3.33
14	Guainía	0	0	1	12.5
15	Huila	0	0	1	2.7
16	Risaralda	0	0	1	7.14
17	Tolima	0	0	1	2.13

Fuente: Elaboración MOE con datos de OCHA.

7. El Ejército Popular de Liberación (EPL) o Los Pelusos

El Ejército Popular de Liberación fue creado como una guerrilla maoísta en 1967; en 1991 se desmovilizó tras un acuerdo de paz. Sin embargo, una disidencia comandada por Francisco Caraballo retomó las armas en el Urabá antioqueño. Posteriormente, Caraballo fue capturado en 1994 pero el EPL continuó existiendo y concentró su presencia en la región del Catatumbo al mando de alias "El Nene". Durante su comandancia se tardaron varios años en reorganizar el grupo guerrillero y, por ello, limitó sus acciones bélicas a la región oriental del país. En 2005 aparece el Frente Libardo Mora en Teorama, Norte de Santander, de donde surgió alias "Megateo", quien asumió su comandancia por varios años.

Durante esta década, el EPL se concentró en el negocio del narcotráfico y la producción de coca pero continuaban legitimándose en su carácter guerrillero y manteniendo una estructura política clandestina. Durante estos años, el EPL usó la misma simbología de la antigua guerrilla. En 2015 es abatido alias "Megateo", lo cual debilitó a este grupo armado. Al año siguiente, el Gobierno empezó a desconocer su carácter de guerrilla y entro a clasificarse como un GAO. De allí surgió la denominación de Los Pelusos, como se conocen hoy en día. Con la muerte de "Megateo", el EPL quedó sin un mando claro y enfrentado entre sí por el control del grupo.

Tras la desmovilización del Frente 33 de las FARC-EP y el cese al fuego del ELN con el inicio de las negociaciones de paz con el Gobierno, el EPL aprovechó para expandir su economía ilegal de los cultivos ilícitos. En 2018, el EPL le declaró la guerra frontal al ELN, lo cual rompió los acuerdos previos de repartición de territorios que existían con este grupo armado. Estos enfrentamientos tuvieron gran impacto sobre la población civil causando múltiples desplazamientos y confinamientos.

7.1. Riesgo por presencia del EPL o Los Pelusos

A partir de su enfrentamiento con el ELN, el EPL se ha replegado y ha perdido presencia en varios municipios del Cauca, Arauca y Norte de Santander, donde anteriormente tenía presencia. Así mismo, este grupo armado ha tenido que recurrir a alianzas con el Clan del Golfo y Los Rastrojos para sostener su lucha con el ELN. Incluso, en 2021 la Policía Nacional degradó al EPL de GAO a GDO. El EPL, sin embargo, continúa siendo un riesgo para 16 municipios del país por su presencia, en su mayoría con un nivel de riesgo medio. En los últimos años también se ha observado grupos armados actuando de manera violenta, identificándose como el EPL en regiones alejadas del Catatumbo.

En el Catatumbo el objetivo de este grupo armado es controlar las rutas del narcotráfico y su salida por el estado de Zulia en Venezuela. Además del negocio del narcotráfico, el EPL continúa usando las extorsiones para enriquecerse. Este gru-

po tiene presencia también en municipios de la región metropolitana de Cúcuta, norte del Cauca y en el sur del Valle. La tabla 7 muestra los municipios en donde existe un riesgo por la presencia del EPL por departamento.

Tabla 7. Municipios con riesgo por presencia del EPL o Los Pelusos por departamento.

#	Departamento	Extremo	Alto	Medio	% de municipios con riesgo
1	Norte de Santander	0	7	5	30
2	Cauca	0	0	2	4.76
3	Cesar	0	0	1	4
4	Valle del Cauca	0	0	1	2.38

Fuente: Elaboración MOE con datos de OCHA.

7.2. Riesgo por intensidad de acciones del EPL o Los Pelusos

En cuanto al riesgo por intensidad de acciones del EPL, se identificaron 6 municipios con algún nivel de riesgo (Tabla 8). La mayoría de los eventos violentos que involucran el EPL son combates (45%), seguido de los ataques a bienes civiles (27%). El alto porcentaje de combates sugieren que el EPL mantiene cierta capacidad militar para enfrentarse a otros grupos armados y, aunque no domine la región, tiene la capacidad de impactar sobre la población civil.

En los últimos meses han aparecido videos amenazantes en el que presuntos integrantes del EPL advierten una "limpieza social" en varios municipios del país. Allí se ordena restricción de movilidad y acciones contra extorsionistas, traficantes de estupefacientes y otras modalidades delictivas. En periodos electorales anteriores, el EPL ha declarado paros armados en la región del Catatumbo, lo cual tendría el potencial de afectar el libre desarrollo de las elecciones.

Tabla 8. Municipios con riesgo por intensidad de acciones violentas del EPL o Los Pelusos por departamento.

#	Departamento	Extremo	Alto	Medio	% de municipios con riesgo
1	Norte de Santander	0	2	3	12.5
2	Cesar	0	0	1	4

Fuente: Elaboración MOE con datos de OCHA.

8. Riesgo por presencia e intensidad de acciones de grupos armados ilegales para las elecciones nacionales de 2022, en los municipios de las Circunscripciones Especiales para la Paz

Las Circunscripciones Especiales para la Paz (CTEP), producto del Acuerdo de Paz con las FARC, surgieron con la intención de resarcir los territorios más afectados por la violencia, la pobreza y la ausencia estatal. Como lo dice el punto 2.3.6 del acuerdo, estas curules de paz tienen el propósito de "(…) garantizar una mejor integración en zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones". Así, se crearon 16 circunscripciones para la Cámara de Representantes, con el propósito de incluir y cerrar las brechas de participación política en territorios que se han caracterizado por no tener un representante en el Congreso. Adicionalmente, en los territorios CTEP, se ubican el 43% de los resguardos indígenas y 67% de los Consejos Comunitarios afrodescendientes del país, lo que les da la ocasión a los grupos étnicos de tener mayor representación política.

A pesar posibilidad de representación que significan estas curules de paz, uno de los mayores riesgos está en los altos niveles de violencia, presencia y control territorial por parte de grupos armados ilegales. Gran parte de la violencia y amenazas, que hacen parte del accionar de estos grupos, se ha dado contra líderes y lideresas sociales quienes ahora son candidatos y candidatas a las curules de paz. En consecuencia, el hecho de ser candidato, con la violencia existente, los expone y desincentiva de participar en el ejercicio democrático.

Adicionalmente, otro de los riesgos se basa en la posibilidad de que estas curules sean cooptadas por grupos armados ilegales, persiguiendo ciertas candidaturas. A lo ya mencionado se suma la dificultad de movilidad de las personas, por causa del control territorial tan fuerte que manejan ciertos grupos armados ilegales. Esto último puede entorpecer las campañas

políticas de las distintas candidaturas a las curules de paz. En este contexto resulta fundamental analizar el riesgo por presencia e intensidad del accionar violento de los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), del ELN, de las "disidencias" de las FARC y del EPL también llamados Los Pelusos –grupos ya definidos en las secciones anteriores-.

La mayor presencia de los grupos armados está relacionada con la capacidad de control sobre la población civil; por ejemplo, la imposición al momento de decidir quién se puede movilizar, o restringir libre expresión. Además, estas elecciones para CTEP se van a desarrollar en las zonas rurales de municipios que históricamente han sido más afectados por el conflicto, y que actualmente también sufren los mayores niveles de violencia. Por lo tanto, es una tarea necesaria identificar los riesgos por presencia y acciones violentas de los grupos armados, para que las autoridades puedan priorizar acciones que permitan un mejor desarrollo de las elecciones.

Para este análisis, se usará la misma metodología y los mismos datos de los eventos violentos reportados por OCHA, para calcular el riesgo por presencia de grupos armados en tres categorías: medio, alto y extremo[21]. Dado que no es posible identificar, para todos los eventos violentos, si ocurrieron en zona rural o no, se toman todos los eventos violentos para realizar los cálculos de riesgo pues normalmente la mayoría de hechos violentos en estos municipios ocurren en zonas rurales.

El cálculo de riesgo por intensidad de acciones violentas se realiza tomando el número de eventos de conflicto registrados en el último año[22] por parte del grupo armado ilegal en cada municipio, y se califica de la siguiente manera: de uno a tres eventos de conflicto registrados durante el periodo analizado pone el municipio en riesgo medio, entre tres y seis eventos de conflicto lo pone en riesgo alto, y más de seis eventos lo pone en riesgo extremo.

8.1. Riesgo por presencia de grupos armados ilegales

De los 249 municipios del todo el país que presentan algún nivel de riesgo por presencia de cualquier grupo armado ilegal, el 51% (127) pertenecen a alguna de las Circunscripciones Transitorias para la Paz. Es decir, dado que son 167 municipios en las CTEP, el 76% de los municipios en las CTEP presenta algún tipo de riesgo por presencia de algún grupo armado. La tabla 7 muestra el total de municipios con riesgo por presencia de cada uno de los grupos armados ilegales por circunscripción.

[21] En particular, se toman los datos mensuales de violencia por cada municipio y se asume que la serie sigue un proceso de Markov.
[22] Se toma el periodo entre el 1 de diciembre de 2020 y el 30 de noviembre de 2021.

Tabla 9. Municipios con riesgo por intensidad de acciones violentas del EPL o Los Pelusos por departamento.

CTEP	Riesgo por presencia de GAO	% de municipios con riesgo por presencia GAO	Riesgo por presencia del ELN	% de municipios con riesgo por presencia del ELN	Riesgo por presencia de disidencias de las FARC	% de municipios con riesgo por presencia de disidencias de las FARC	Riesgo por presencia del EPL	% de municipios con riesgo por presencia del EPL
C1 Nariño-Cauca-Valle	9	37.5	8	33.3	19	79.17	2	8.33
C2 Arauca	1	25	4	100	4	100	0	0
C3 Bajo Cauca	12	92.3	7	53.8	5	38.46	0	0
C4 Catatumbo	1	12.5	7	87.5	7	87.5	7	87.5
C5 Caquetá	0	0	0	0	9	52.94	0	0
C6 Chocó	11	78.6	9	64.3	1	7.14	0	0
C7 Sur de Meta - Guaviare	2	16.7	0	0	12	100	0	0
C8 Montes de María	6	40	0	0	0	0	0	0
C9 Pacífico-Valle-Cauca	1	25	3	75	3	75	0	0
C10 Pacífico-Nariño	5	45.5	4	36.4	9	81.82	0	0
C11 Putumayo	8	100	0	0	8	100	0	0
C12 Magdalena-Guajira-Cesar	5	38.5	0	0	0	0	0	0
C13 Sur de Bolívar	4	57.1	4	57.1	3	42.86	0	0
C14 Sur de Córdoba	4	80	0	0	4	80	0	0
C15 Sur de Tolima	0	0	0	0	2	50	0	0
C16 Urabá	6	75	1	12.5	0	0	0	0

Fuente: Elaboración MOE con datos de OCHA.

Es posible observar que 37%, 33%, 79%, y 8% de los municipios de la circunscripción de Nariño, Cauca y Valle del Cauca tienen riesgo por presencia de GAO, ELN, "disidencias" de las FARC y EPL, respectivamente.

En Argelia, Cauca, por ejemplo, se enfrentan el Clan del Golfo y el ELN, con presencia de las disidencias pertenecientes al Comando Coordinador de Occidente, aliadas del Bloque Suroriental de Gentil Duarte. Un panorama similar se vive en El Tambo, Cauca donde se enfrentan el ELN y el Comando Coordinador de Occidente. En el Norte del Cauca y sur del Valle del Cauca, el Comando Coordinador de Occidente mantiene un alto control territorial. Existe una presencia menor del ELN, apoyado en las disidencias de la Segunda Marquetalia, el Clan del Golfo y el EPL, que ha perdido presencia en ese territorio en los últimos años.

En la C-2 de Arauca, el 100% de los municipios tienen riesgo por presencia del ELN y las disidencias de las FARC. En estos municipios se vive un fuerte enfrentamiento entre el ELN y las disidencias de la columna móvil Jaime Martínez, pertenecientes al Comando Coordinador de Occidente. Territorialmente se presenta un fuerte control social sobre la población por parte de las disidencias de las FARC que, en su lógica político-militar, consideran necesarias estas acciones para legitimar e imponer su orden violento ante la población local. Esta región es de importancia para los actores armados ya que se utilizan de tránsito de combatientes, abastecimiento, contrabando, tráfico de armas y como corredor de narcotráfico hacía Venezuela.

En los municipios del C-3 de Bajo Cauca, el 92% de los municipios tienen riesgo por presencia de algún GAO o GDO, el 53% por presencia de las disidencias de las FARC y el 38% por presencia del ELN. En el Bajo Cauca, la Segunda Marquetalia a través del Frente 18, ha creado alianzas con el ELN y el GDO de Los Caparros para enfrentar al Clan del Golfo. Allí son constantes los enfrentamientos que han tenido fuertes consecuencias sobre la población civil.

En los municipios de la C-4 de Catatumbo, el frente 33, aliado con el Bloque Suroriental, ha establecido alianzas con el ELN, y se disputa la región con el Clan del Golfo, el EPL y los Rastrojos. El 87% de los municipios en esta circunscripción tiene presencia del ELN, las "disidencias" y del EPL.

Por otra parte, el 52% de los municipios de la C-5 de Caquetá y el 100% de los municipios de la C-5 de Sur de Meta y Guaviare tienen riesgo por presencia de las disidencias de las FARC. Allí tiene su bastión el Bloque Suroriental de Gentil Duarte, pero también hace presencia la Segunda Marquetalia, a través de la columna móvil Teófilo Forero. En algunos municipios del Meta hace presencia también el Clan del Golfo y Los Puntilleros.

En Chocó, la presencia del Clan del Golfo y el ELN es constante. Dichos grupos

mantienen fuertes enfrentamientos, en especial en la región del Atrato y Darién. El 78% de los municipios de este departamento tienen algún nivel de riesgo por la presencia del Clan del Golfo, y el 64% por la presencia del ELN. En la C-16 de Urabá, también hacen presencia los mismos dos grupos armados con fuertes enfrentamientos. En Montes de María, en los últimos años se ha intensificado la presencia del Clan del Golfo, y en 40% de los municipios de esta circunscripción existe un riesgo por la presencia de este grupo.

En la C-9 del Pacífico, Valle del Cauca y Cauca, hay fuerte presencia del ELN y de las "disidencias" de las FARC. Esta circunscripción incluye a Buenaventura, considerado por los actores armados como un puerto de salida del narcotráfico. En la zona rural de Buenaventura hace presencia el GDO de La Local, el Clan del Golfo, el ELN y las "disidencias" de las FARC. La columna Móvil Jaime Martínez, perteneciente al Comando Coordinador de Occidente, viene haciendo un fuerte control territorial sobre esta región, enfrentándose al ELN que también trata de ganar territorio desde el Chocó.

De otro lado, la C-10 del Pacífico y Nariño, abarca la región de Telembí y Tumaco. En esta región hacen presencia el Clan del Golfo, el Bloque Coordinador de Occidente, la Segunda Marquetalia a través del Bloque Alfonso Cano, y en menor medida el ELN. La región se la disputan las dos disidencias de las FARC. En Tumaco, por su parte, confluyen varios grupos armados: las Guerrillas Unidas del Pacífico, el Frente Oliver Sinisterra, el Bloque Occidental Alfonso Cano, la columna móvil Urías Rondón, perteneciente al Comando Coordinador de Occidente, además del GAO Clan del Golfo, y el GDO de Los Contadores.

El 100% de la circunscripción de Putumayo tienen riesgo por presencia de algún GAO, y todos tienen un riesgo por presencia de alguna disidencia de las FARC. Este riesgo se da por la fuerte presencia del Comando de La Frontera, que tiene fuerte control territorial en el Bajo Putumayo; además, también se encuentra el Frente Carolina Ramírez, aliados con el Bloque Suroriental, que controla el norte del departamento de Putumayo en la cuenca del río Caquetá. Estos dos grupos mantienen fuertes enfrentamientos en los municipios del Putumayo.

Los GDO predominan en la C-12 de Magdalena, Cesar y La Guajira a través de Los Pachenca que hacen presencia en la región de la Sierra Nevada de Santa Marta y en el sur de La Guajira. En la C-13 del Sur de Bolívar, en cambio, predomina la presencia del Clan del Golfo, el ELN y las disidencias de las FARC con el frente 37, aliado del Bloque Suroriental. En esta región el ELN mantiene fuertes enfrentamientos con el Frente 37 por la Serranía de San Lucas, que cuenta con reservas de oro y coltán. En la C-14 del sur de Córdoba, el control territorial lo maneja el Clan del Golfo. También hay presencia del ELN y las disidencias, pero el riesgo de la

presencia de estos dos grupos armados es menor. Finalmente, en la C-15 del Sur de Tolima hay presencia de las disidencias de las FARC, pero el riesgo es medio.

En síntesis, de los 249 municipios de todo el país que cuentan con algún nivel de riesgo por presencia de grupos armados ilegales, 65 tienen un nivel de riesgo extremo por la presencia de alguno de los grupos armados. De esos 65 municipios, el 76% pertenece a alguna CTEP. Por lo tanto, en las CTEP no solo están la mayoría de los municipios con riesgo, también casi tres cuartas partes de los municipios con mayor nivel de riesgo del país.

La tabla 8 muestra el total de municipios dentro de las CTEP que tienen nivel extremo por la presencia de algún grupo armado. Se evidencia la presencia del Comando Coordinar de Occidente en el Cauca y Andén Pacífico Nariñense, del ELN y del Comando Coordinador de Occidente en Arauca, del Clan del Golfo en el Bajo Cauca, del ELN y del Clan del Golfo en Chocó, del Comando de la Frontera en el bajo Putumayo, del Bloque Suroriental en el sur del Meta y Guaviare, y del Clan del Golfo en el sur de Córdoba y en el Urabá.

Tabla 10. Municipios con riesgo por intensidad de acciones violentas del EPL o Los Pelusos por departamento.

CTEP	Riesgo extremo por presencia de GAO	% de municipios con riesgo extremo por presencia GAO	Riesgo extremo por presencia del ELN	% de municipios con riesgo extremo por presencia del ELN	Riesgo extremo por presencia de disidencias de las FARC	% de municipios con riesgo extremo por presencia de disidencias de las FARC	Riesgo extremo por presencia del EPL	% de municipios con riesgo extremo por presencia del EPL
C1 Nariño-Cauca-Valle	1	4.17	1	4.17	5	20.83	0	0
C2 Arauca	0	0	4	100	2	50	0	0
C3 Bajo Cauca	7	53.85	4	30.77	1	7.69	0	0
C4 Catatumbo	0	0	5	62.5	0	0	0	0
C5 Caquetá	0	0	0	0	2	11.76	0	0
C6 Chocó	6	42.86	3	21.43	0	0	0	0

C7 Sur de Meta - Guaviare	1	8.33	0	0	3	25	0	0
C8 Montes de María	1	6.67	0	0	0	0	0	0
C9 Pacífi-co-Valle-Cauca	1	25	0	0	0	0	0	0
C10 Pacífico-Nariño	2	18.18	0	0	1	9.09	0	0
C11 Putu-mayo	2	25	0	0	1	12.5	0	0
C12 Magdale-na-Guajira-Cesar	0	0	0	0	0	0	0	0
C13 Sur de Bolívar	0	0	1	14.29	0	0	0	0
C14 Sur de Córdoba	3	60	0	0	0	0	0	0
C15 Sur de Tolima	0	0	0	0	0	0	0	0
C16 Urabá	4	50	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración MOE con datos de OCHA.

9. Riesgo por acciones violentas de los grupos armados ilegales

La tabla 9 muestra el total de municipios CTEP con algún nivel de riesgo por la intensidad de las acciones armadas de los grupos armados. El patrón es bastante similar al de presencia a los ya presentados, de los 195 municipios en todo el país con riesgo por las acciones, el 53% (104) pertenecen a alguna CTEP. El 62% de los municipios CTEP cuentan con riesgo por el accionar violento de los grupos armados.

Tabla 11. Municipios con riesgo por acciones violentas de los grupos armados ilegales.

CTEP	Riesgo por presencia de GAO	% de municipios con riesgo por presencia GAO	Riesgo por presencia del ELN	% de municipios con riesgo por presencia del ELN	Riesgo por presencia de disidencias de las FARC	% de municipios con riesgo por presencia de disidencias de las FARC	Riesgo por presencia del EPL	% de municipios con riesgo por presencia del EPL
C1 Nariño-Cauca-Valle	4	16.67	4	16.67	14	58.3	0	0
C2 Arauca	1	25	4	100	4	100	0	0
C3 Bajo Cauca	10	76.92	5	38.46	4	30.8	0	0
C4 Catatumbo	1	12.5	7	87.5	5	62.5	1	12.5
C5 Caquetá	1	5.88	0	0	9	52.9	0	0
C6 Chocó	9	64.29	6	42.86	0	0	0	0
C7 Sur de Meta -Guaviare	4	33.33	0	0	10	83.3	0	0
C8 Montes de María	2	13.33	0	0	0	0	0	0
C9 Pacífico-Valle-Cauca	1	25	2	50	2	50	0	0
C10 Pacífico-Nariño	4	36.36	2	18.18	5	45.5	0	0
C11 Putumayo	7	87.5	0	0	6	75	0	0
C12 Magdalena-Guajira-Cesar	0	0	1	7.69	0	0	0	0
C13 Sur de Bolívar	2	28.57	4	57.14	3	42.9	0	0
C14 Sur de Córdoba	3	60	0	0	1	20	0	0
C15 Sur de Tolima	0	0	0	0	0	0	0	0
C16 Urabá	7	87.5	1	12.5	0	0	0	0

Fuente: Elaboración MOE con datos de OCHA.

En el último año la región del norte del Cauca y Patía fue gravemente afectada por el nivel de violencia. Esta violencia proviene fundamentalmente de la "disidencia" Carlos Patiño. Es tan fuerte el control territorial de este frente de disidencia que incluso llegó a expedir tarjetas de identidad para los residentes de algunas veredas y ahora las exige en los puestos de control (Crisis Group, 2021). Como consecuencia de las amenazas colectivas y enfrentamientos entre grupos armados ilegales, principalmente entre el ELN y las disidencias de las FARC, ocurrieron desplazamientos masivos en Argelia y Caloto. En la tabla 9 se muestra que en la C-1 de Nariño, Cauca y Valle, el 58% de los municipios tiene un riesgo por las acciones violentas que ocurrieron en el último año. En esta región el desincentivo para inscribir candidatura a las CTEP por parte de líderes sociales fue muy fuertes, y muchos no quisieron exponerse y ser candidatos.

Resulta fundamental destacar que, a diferencia de años anteriores, en la actualidad el accionar de los grupos armados ilegales ha estado determinado por la letalidad, situación que no ocurría antes dado que recurrían más a la amenaza. Cajibío y Morales han sido municipios que en los últimos meses se han visto muy afectados por la violencia, evidenciada en asesinatos y masacres. En Suarez la gente está muy amedrentada pues hay presencia de una minería ilegal importante y se ha convertido en un escenario de disputa por el control territorial.

En Nariño, ha sido recurrente en el último año el uso minas antipersonales en las entradas y salidas de las veredas y ha habido varias amenazas contra sus pobladores (Crisis Group, 2021). En el Andén Pacífico nariñense, las estructuras de las disidencias han extendido su presencia acompañada de múltiples hechos violentos. Por su parte, la búsqueda por el control del pacífico entre el ELN y las disidencias de las FARC ha traído amenazas, desplazamientos, confinamientos, y restricciones a la movilidad.

En el Sur del Meta y Guaviare, el interés de los grupos armados es controlar corredores y se han intensificado los reclutamientos forzados para incrementar sus filas. También el nivel de amedrentamientos contra la población civil por medio de amenazas individuales y colectivas es muy alto. De manera similar, en Putumayo han sido constantes las amenazas y los asesinatos selectivos por parte de las "disidencias" de las FARC.

Los reclutamientos forzados también han ocurrido en los municipios de la C-2 de Arauca. En estos municipios también es recurrente la extorsión a ganaderos, comerciantes y transportadores. La franja fronteriza del departamento también ha facilitado los ataques contra la Fuerza Pública y el contrabando. Hoy en día, los mayores riesgos se dan por los constantes y fuertes enfrentamientos entre las disidencias de las FARC y el ELN. Estos enfrentamientos han llegado a tal punto de generar decenas de muertos y crear un riesgo de desplazamientos masivos.

La mayoría de los hechos violentos en Chocó (52%), han sido amedrentamientos contra la población civil. Allí también el 23% de los hechos han implicado enfrentamientos entre grupos armados ilegales. Aunque no se reporta en las cifras, distintas organizaciones sociales han denunciado el suicidio de menores de edad ante el acecho y reclutamiento forzado de menores de edad.

En el Catatumbo fueron recurrentes los desplazamientos, los combates, los ataques a infraestructura, y el secuestro. Los fuertes enfrentamientos entre grupos armados han impedido que en las zonas rurales la población pueda movilizarse libremente, lo cual es un riesgo de cara a las elecciones de 2022. Los ataques de los grupos armados ilegales a la Fuerza Pública por medio de hostigamientos, emboscadas, ataques con explosivos y ataques a la infraestructura policial y militar han sido igualmente recurrentes en esta región.

Tabla 12. Municipios con riesgo extremo por acciones violentas de los grupos armados ilegales.

CTEP	Riesgo extremo por presencia de GAO	% de municipios con riesgo extremo por presencia GAO	Riesgo extremo por presencia del ELN	% de municipios con riesgo extremo por presencia del ELN	Riesgo extremo por presencia de disidencias de las FARC	% de municipios con riesgo extremo por presencia de disidencias de las FARC	Riesgo extremo por presencia del EPL	% de municipios con riesgo extremo por presencia del EPL
C1 Nariño-Cauca-Valle	1	4.17	1	4.17	8	33.33	0	0
C2 Arauca	0	0	4	100	2	50	0	0
C3 Bajo Cauca	4	30.77	0	0	1	7.69	0	0
C4 Catatumbo	0	0	3	37.5	0	0	0	0
C5 Caquetá	0	0	0	0	2	11.76	0	0
C6 Chocó	4	28.57	2	14.29	0	0	0	0
C7 Sur de Meta - Guaviare	0	0	0	0	6	50	0	0
C8 Montes de María	0	0	0	0	0	0	0	0
C9 Pacífico-Valle-Cauca	1	25	0	0	1	25	0	0
C10 Pacífico-Nariño	2	18.18	0	0	3	27.27	0	0

C11 Putumayo	1	12.5	0	0	2	25	0	0
C12 Magdalena-Guajira-Cesar	0	0	0	0	0	0	0	0
C13 Sur de Bolívar	0	0	0	0	0	0	0	0
C14 Sur de Córdoba	1	20	0	0	0	0	0	0
C15 Sur de Tolima	0	0	0	0	0	0	0	0
C16 Urabá	2	25	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración MOE con datos de OCHA.

10. Conclusiones

De acuerdo a los análisis presentados 249 municipios del país tienen cierto nivel de riesgo por presencia de algún grupo armado ilegal, para las próximas elecciones de 2022; 195 municipios evidencian un nivel de riesgo por la intensidad de las acciones violentas de alguno de los grupos armados ilegales. La situación más preocupante se da por el incrementó en la presencia de los Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), y por el fortalecimiento de grupos "disidentes" de las FARC en varios municipios del país.

Las siguientes regiones presentan las mayores preocupaciones de cara a las elecciones: el Bajo Cauca Antioqueño, el Urabá, La Mojana, la región del norte del Caquetá, sur del Meta y Guaviare, el norte del Cauca, sur de Córdoba, Atrato y Darién, el Pacífico Nariñense, el Catatumbo, la zona metropolitana de Cúcuta, el piedemonte Araucano y el Bajo Putumayo. En estas zonas se han intensificado enfrentamientos entre grupos armados ilegales, con efectos como homicidios, desplazamientos, confinamientos y otro tipo de consecuencias para la población civil.

El alto nivel de riesgo, en cuanto a la presencia de grupos armados ilegales, sugiere que en muchos de estos municipios existe un control social fuerte, por medio terror. El riesgo por accionar violento, por su parte, muestra que los grupos armados tienen una gran capacidad bélica y la facultad de alterar el orden público. Algunos grupos armados, como las "disidencias" de las FARC, presentan un repertorio mucho más violento.

Estas características hacen que los grupos armados sean un riesgo para las elecciones pues podrían cooptar, amenazar y atentar contra las distintas candidaturas. Igualmente, podrían obstruir el proceso electoral e impedir la labor de la Registraduría. Actualmente, los grupos ar-

mados también están en la capacidad de coaccionar a la población para votar por ciertas candidaturas o intimidar para impedir la votación.

En elecciones anteriores, la presencia y accionar violento de los grupos armados ilegales ha afectado el normal desarrollo de las elecciones en algunos municipios. Es ideal el cese de hostilidades durante las elecciones, pero las fuertes condiciones de disputa por el territorio hacen que esto sea poco probable.

Así mismo, preocupa el aumento de la presencia de algunos grupos GAO y "disidentes" de las FARC. El fortalecimiento de estos actores armados está relacionado con la poca capacidad de las instituciones de responder a la desigualdad estructural y a los mercados ilícitos. La incapacidad institucional y la ausencia del Estado en muchos territorios, ha facilitado el reclutamiento de personas por parte de los grupos armados. En contraste, la implementación del Acuerdo de Paz es una herramienta que permite contrarrestar los incentivos para el fortalecimiento de estos grupos ilegales; la MOE hace un llamado para avanzar con su implementación.

Teniendo esto en cuenta, el panorama en la mayoría de los municipios pertenecientes a las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz es preocupante: el 76% de estos municipios presenta algún nivel de riesgo por la presencia de grupos armados ilegales, y el 62% un riesgo por el accionar violento de los mismos grupos. Este riesgo tiene implicaciones, pues los candidatos a las CTEP son líderes y lideresas sociales que pueden ser expuestos al momento de su participación política; muchos líderes y lideresas desistieron de presentar candidaturas por los riesgos que esto significaba para su integridad.

Junto con la violencia presente contra la población, se suma la fuerte gobernanza social que muchos de estos grupos ilegales ejercen en algunos municipios. En ciertas zonas, los actores armados tienen el rol del Estado: imponen normas, hacen de intermediarios o castigan delitos. El control social es tan fuerte que incluso deciden quién puede movilizarse y quién no; las restricciones a la movilidad en muchos de los municipios CTEP son constantes. Esto tiene grandes implicaciones para las candidaturas a CTEP que necesitan hacer campañas a través del territorio.

En regiones donde hay fuerte control territorial, se están empezando a registrar contactos, sin amenazas directas, de los grupos armados a las candidaturas. Es posible que en el transcurso de las elecciones se incrementen estos contactos y las amenazas.

Por último, las autoridades deben estar al tanto y facilitar los medios y canales directos para que los partidos políticos y organizaciones sociales puedan denunciar posibles hechos de violencia y tener respuestas inmediatas a sus necesidades. Además, se requiere que las autoridades hagan un control sobre posibles apoyos de grupos armados a ciertas candidaturas y la entrada ilegal de dineros a las campañas.

La inclusión en las comisiones de seguimiento de organizaciones de víctimas, organizaciones sociales, campesinas, de mujeres, resguardos indígenas y consejos comunitarios, que avalaron los candidatos, debe tener prioridad. Es posible que las organizaciones no estén familiarizadas con la normatividad electoral o las observaciones que se tienen que hacer para garantizar sus derechos de participación.

Al igual que con los Tribunales Electorales, se debe tener en cuenta no sólo la normatividad, también el contexto particular de las CTEP y las condiciones de seguridad para participar en dichas comisiones; es relevante analizar las preocupaciones de las organizaciones y participantes para evaluar cada situación. Los tribunales electorales transitorios de paz también deben tener un rol activo en informar hechos que atenten contra la seguridad de los candidatos, y los puestos de votación, y dar las recomendaciones sobre la situación de seguridad.

Bibliografía

Análisis Urbano. (9 de septiembre de 2021). La Serranía del Abibe y el Nudo del Paramillo: la república independiente de las AGC. https://analisisurbano.org/la-serrania-del-abibe-y-el-nudo-del-paramillo-la-republica-independiente-de-las-agc/159690/

Arias, E. D. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal on Latin American Studies*, 38, 293-325.

Contagio Radio. (10 de enero de 2021). Las AGC de alias "Messi" y el control territorial en el Bajo Atrato. https://www.contagioradio.com/agc-bajo-atrato-y-operaciones-alias-messi/

Crisis Group. (30 de noviembre de 2021). Otra forma de lucha: defendiendo la paz con las FARC en Colombia. https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-cari-

bbean/andes/colombia/092-fight-other-means-keeping-peace-colombias-farc

Defensoría del Pueblo. (20 de noviembre de 2018). Alerta Temprana No. 082-18. https://alertastempranas.defensoria.gov.co/alerta/Details/91725

Defensoría del Pueblo. (12 de junio de 2019). Alerta Temprana No. 025-19. https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91593

Defensoría del Pueblo. (7 de septiembre de 2021). Alerta Temprana No. 023-21. https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10470/Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-emite-alerta-temprana-023-21-para-dos-municipios-de-Arauca-Arauca.htm

El Colombiano. (24 de abril de 2020). Control social, el arma de ilegales en los territorios. https://www.elcolombiano.com/colombia/control-social-el-arma-de-ilegales-en-los-territorios-BM12876610

El Espectador. (29 de septiembre de 2021). El ELN y sus interacciones con otros actores armados del conflicto. https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/el-eln-y-sus-interacciones-con-otros-actores-armados-del-conflicto/

El Heraldo. (18 de agosto de 2021). La génesis de la guerra que se libra en el sur de Bolívar. https://www.elheraldo.co/bolivar/las-estrategias-de-los-grupos-armados-para-dominar-el-sur-de-bolivar-840375

El País. (12 de diciembre de 2021). La guerra entre disidencias de las FARC se inclina a favor de un antiguo señor de la guerra. https://elpais.com/internacional/2021-12-12/la-guerra-entre-disidencias-de-las-farc-se-inclina-a-favor-de-un-antiguo-senor-de-la-guerra.html

Kalyvas, S. N. (2006). The Logic of Violence in Civil War. Cambridge University Press.

INDEPAZ. (2021). Los Focos del Conflicto. Informe sobre la presencia de grupos armados.

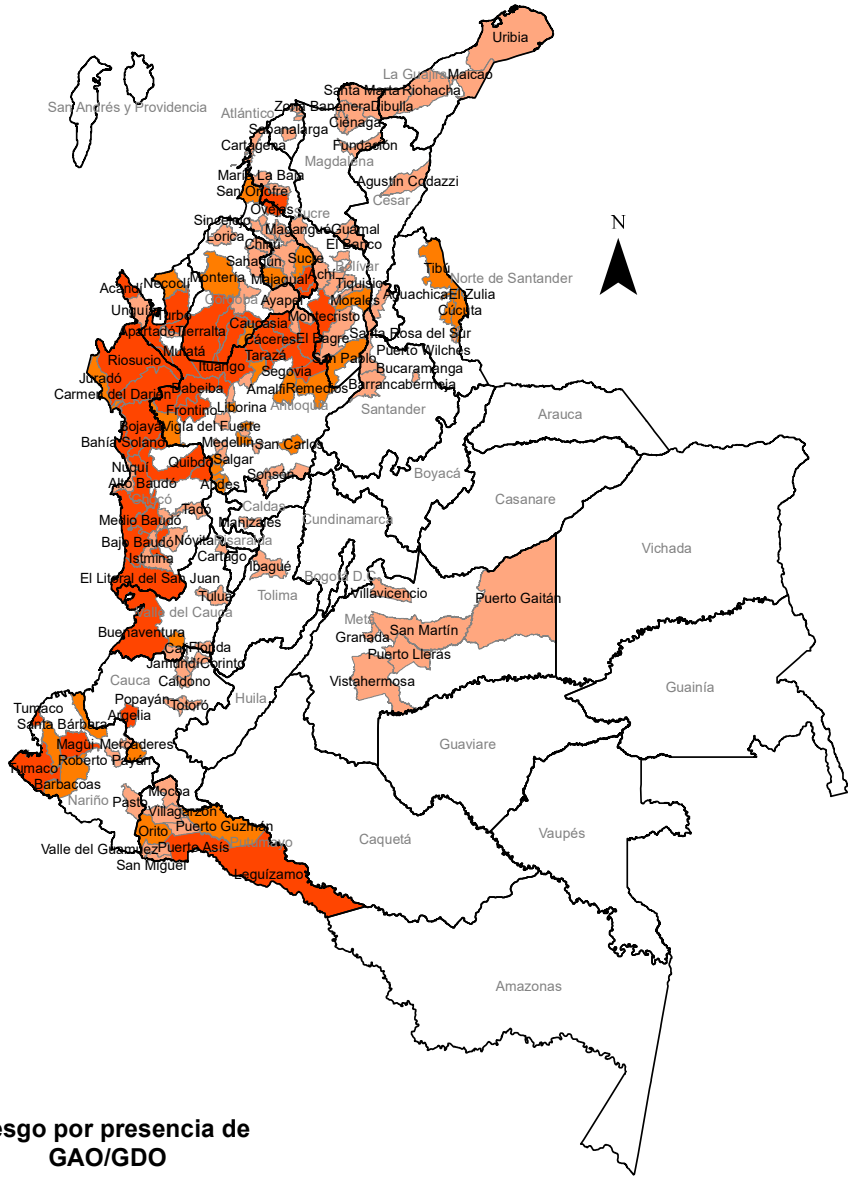
La Silla Vacía. (11 de noviembre de 2021). La paz se derrumba en Putumayo. Recuperado de: https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-paz-se-derrumba-en-putumayo/

Razón Pública. (septiembre 5 de 2012). La parálisis militar del ELN. https://razonpublica.com/la-paralisis-militar-del-eln/

Reuter, P. (2008). Can Production and Trafficking of Illicit Drugs be Reduced or Merely Shifted? Policy Research Working Paper No. 4564

UNODC. (2021). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020

Mapa # 25.
Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados – GAO para elecciones 2022



Riesgo por presencia de GAO/GDO

- Riesgo medio (84 municipios)
- Riesgo alto (33 municipios)
- Riesgo extremo (40 municipios)

Total: 157 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

Riesgo Medio por presencia de GAO

Antioquia (10)
- Bello
- Betulia
- Briceño
- Carepa
- Concordia
- Nechí
- Rionegro
- Sabanalarga
- Santafé de Antioquia
- Sonsón

Atlántico (5)
- Barranquilla
- Malambo
- Puerto Colombia
- Sabanalarga
- Soledad

Bolívar (9)
- Arenal
- Barranco de Loba
- Cartagena
- Magangué
- María La Baja
- Norosí
- San Jacinto
- Santa Rosa del Sur
- Tiquisio

Caldas (1)
- Manizales

Casanare (1)
- Paz de Ariporo

Cauca (6)
- Caldono
- Caloto
- Corinto
- Popayán
- Santander de Quilichao
- Totoró

Cesar (2)
- Aguachica
- Agustín Codazzi

Chocó (5)
- Istmina
- Nóvita
- Nuquí
- Tadó
- Unguía

Córdoba (5)
- Ayapel
- Chinú
- Lorica
- Planeta Rica
- Sahagún

La Guajira (4)
- Dibulla
- Maicao
- Riohacha
- Uribia

Magdalena (6)
- Ciénaga
- El Banco
- Fundación
- Guamal
- Santa Marta
- Zona Bananera

Meta (3)
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Villavicencio

Nariño (3)
- Leiva
- Pasto
- Policarpa

Norte de Santander (1)
- Los Patios

Putumayo (5)
- Mocoa
- Puerto Caicedo
- San Miguel
- Valle del Guamuez
- Villagarzón

Santander (3)
- Barrancabermeja
- Bucaramanga
- Puerto Wilches

Sucre (9)
- Caimito
- Corozal
- Galeras
- Morroa
- Ovejas
- San Benito Abad
- San Luis de Sincé
- San Onofre
- Sincelejo

Tolima (1)
- Ibagué

Valle del Cauca (3)
- Cartago
- Florida
- Jamundí

Total general (83)

Riesgo Alto por Presencia de GAO

Antioquia (12)
- Amalfi
- Andes
- Betania
- Ciudad Bolívar
- Liborina
- Necoclí
- Remedios
- Salgar
- San Carlos
- San Pedro
- Valdivia
- Vigía del Fuerte

Bolívar (2)
- Morales
- San Pablo

Cauca (1)
- Mercaderes

Chocó (2)
- Carmen del Darién
- Juradó

Córdoba (1)
- San José de Uré

Nariño (3)
- Barbacoas
- Roberto Payán
- Santa Bárbara

Norte de Santander (4)
- El Zulia
- Puerto Santander
- Tibú
- Villa del Rosario

Putumayo (2)
- Orito
- Puerto Guzmán

Sucre (4)
- Guaranda
- Majagual
- San Marcos
- Sucre

Valle del Cauca (2)
- Cali
- Tuluá

Total general (32)

Riesgo Extremo por presencia de GAO

Antioquia (15)
- Apartadó
- Cáceres
- Caucasia
- Dabeiba
- El Bagre
- Frontino
- Ituango
- Medellín
- Murindó
- Mutatá
- Peque
- Segovia
- Tarazá
- Turbo
- Zaragoza

Bolívar (2)
- El Carmen de Bolívar
- Montecristo

Cauca (1)
- Argelia

Chocó (11)
- Acandí
- Alto Baudó
- Bahía Solano
- Bajo Baudó
- Bojayá
- El Carmen de Atrato
- El Litoral del San Juan
- Medio Baudó
- Medio San Juan
- Quibdó
- Riosucio

Córdoba (4)
- Montelíbano
- Montería
- Puerto Libertador
- Tierralta

Meta (3)
- Granada
- San Martín
- Vistahermosa

Nariño (2)
- Magüi
- Tumaco

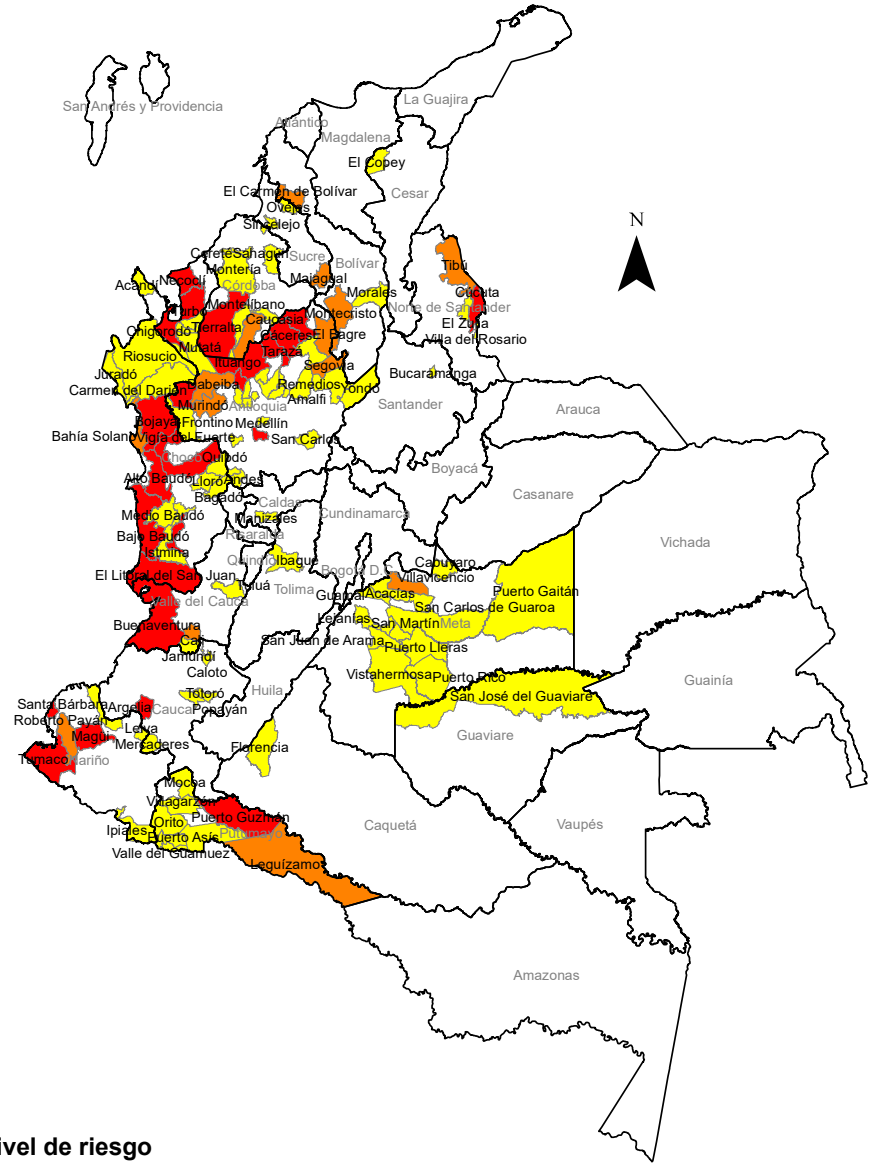
Norte de Santander (1)
- Cúcuta

Putumayo (2)
- Leguízamo
- Puerto Asís

Valle del Cauca (1)
- Buenaventura

Total general (42)

Mapa # 26.
Riesgo por acciones unilaterales de Grupos Armados Organizados – GAO para elecciones 2022


San Andrés y Providencia
La Guajira
Atlántico
Magdalena
El Copey
El Carmen de Bolívar
Cesar
Ovejas
Sincelejo
Sucre
Bolívar
Tibú
Cúcuta
Norte de Santander
El Zulia
Villa del Rosario
Montería
Córdoba
Montelíbano
Caucasia
Montecristo
Cáceres
El Bagre
Tarazá
Segovia
Remedios
Yondó
Amalfi
Bucaramanga
Santander
Arauca
Boyacá
Casanare
Vichada
Cundinamarca
Bogotá D.C.
Villavicencio
Caquetá
Vaupés
Guainía
Guaviare
Amazonas
Meta
Puerto Gaitán
San Carlos de Guaroa
San Martín
Puerto Lleras
Puerto Rico
San José del Guaviare
Vistahermosa
Tolima
Huila
Florencia
Popayán
Cauca
Valle del Cauca
Buenaventura
Tumaco
Ipiales
Puerto Asís
Puerto Guzmán
Leguízamo
Valle del Guamuez
Orito
Mocoa
Medellín
Antioquia
Quibdó
Chocó
Riosucio
Jurado
Carmen del Darién
Bahía Solano
Nuquí
Bajo Baudó
Medio Baudó
Alto Baudó
Istmina
Tadó
Condoto
Unguía
Acandí
Necoclí
Turbo
Chigorodó
Murindó
Mutatá
Frontino
Pueblorrico
Jericó
Betulia
Ituango
Toledo
Briceño
Yarumal
Valdivia
Caucasia
Tarazá
Cáceres
Zaragoza
Segovia
Remedios
Amalfi
Yondó
Puerto Berrío
Barrancabermeja
Sabana de Torres
Rionegro
Girón
Floridablanca
Piedecuesta
Lebrija
Barbosa
Vélez
Landázuri
Cimitarra
Puerto Wilches
Sabana de Torres
Ocaña
Convención
El Carmen
Teorama
Tibú
Cúcuta
Los Patios
Villa del Rosario
El Zulia
Puerto Santander
Chinácota
Pamplonita
Ragonvalia
Herrán
Silos
Mutiscua
Cácota
Chitagá
Toledo
Labateca
Arboledas
Salazar
Gramalote
Lourdes
Santiago
Bochalema
Durania
Cucutilla
Arboledas
Salazar
Gramalote
Lourdes
Santiago
Bochalema
Durania
Cucutilla
Pamplona
Pamplonita
Ragonvalia
Herrán
Silos
Mutiscua
Cácota
Chitagá
Toledo
Labateca

Riesgo Medio por Acciones unilaterales de GAO
Antioquia (23)
- Amalfi
- Andes
- Angostura
- Apartadó
- Betania
- Betulia
- Briceño
- Buriticá
- Campamento
- Carepa
- Chigorodó
- Guadalupe
- Liborina
- Mutatá
- Remedios
- Sabanalarga
- San Carlos
- San José de La Montaña
- San Pedro
- Vigía del Fuerte
- Yarumal
- Yondó
- Zaragoza

Bolívar (1)
- Morales

Caldas (1)
- Manizales

Caquetá (1)
- Florencia

Cauca (4)
- Caloto
- Mercaderes
- Popayán
- Totoró

Cesar (1)
- El Copey

Chocó (9)
- Acandí
- Bagadó
- Carmen del Darién
- El Carmen de Atrato
- Istmina
- Juradó
- Lloró
- Medio Baudó
- Riosucio

Córdoba (5)
- Cereté
- Montelíbano
- Montería
- Sahagún
- Tuchín

Guaviare
- San José del Guaviare

Meta (13)
- Acacías
- Cabuyaro
- Fuente de Oro
- Granada
- Guamal
- Lejanías
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Puerto Rico
- San Carlos de Guaroa
- San Juan de Arama
- San Martín
- Vistahermosa

Nariño (3)
- Ipiales
- Leiva
- Santa Bárbara

Norte de Santander (2)
- El Zulia
- Villa del Rosario

Putumayo (6)
- Mocoa
- Orito
- Puerto Asís
- San Miguel
- Valle del Guamuez
- Villagarzón

Santander (1)
- Bucaramanga

Sucre (2)
- Ovejas
- Sincelejo

Tolima (1)
- Ibagué

Valle del Cauca (2)
- Jamundí
- Tuluá

Total general (76)

Riesgo Alto por Acciones Unilaterales de GAO
Antioquia (4)
- Dabeiba
- El Bagre
- Frontino
- Segovia

Bolívar (2)
- El Carmen de Bolívar
- Montecristo

Chocó (1)
- Bahía Solano

Córdoba (1)
- Puerto Libertador

Meta (1)
- Villavicencio

Nariño (1)
- Roberto Payán

Norte de Santander (1)
- Tibú

Putumayo (1)
- Leguízamo

Sucre (2)
- Majagual
- San Onofre

Valle del Cauca (1)
- Cali

Total general (15)

Riesgo Extremo por Acciones unilaterales de GAO
Antioquia (9)
- Cáceres
- Caucasia
- Ituango
- Medellín
- Murindó
- Necoclí
- Peque
- Tarazá
- Turbo

Cauca (1)
- Argelia

Chocó (6)
- Alto Baudó
- Bajo Baudó
- Bojayá
- El Litoral del San Juan
- Medio San Juan
- Quibdó

Córdoba (1)
- Tierralta

Nariño (2)
- Magüi
- Tumaco

Norte de Santander (1)
- Cúcuta

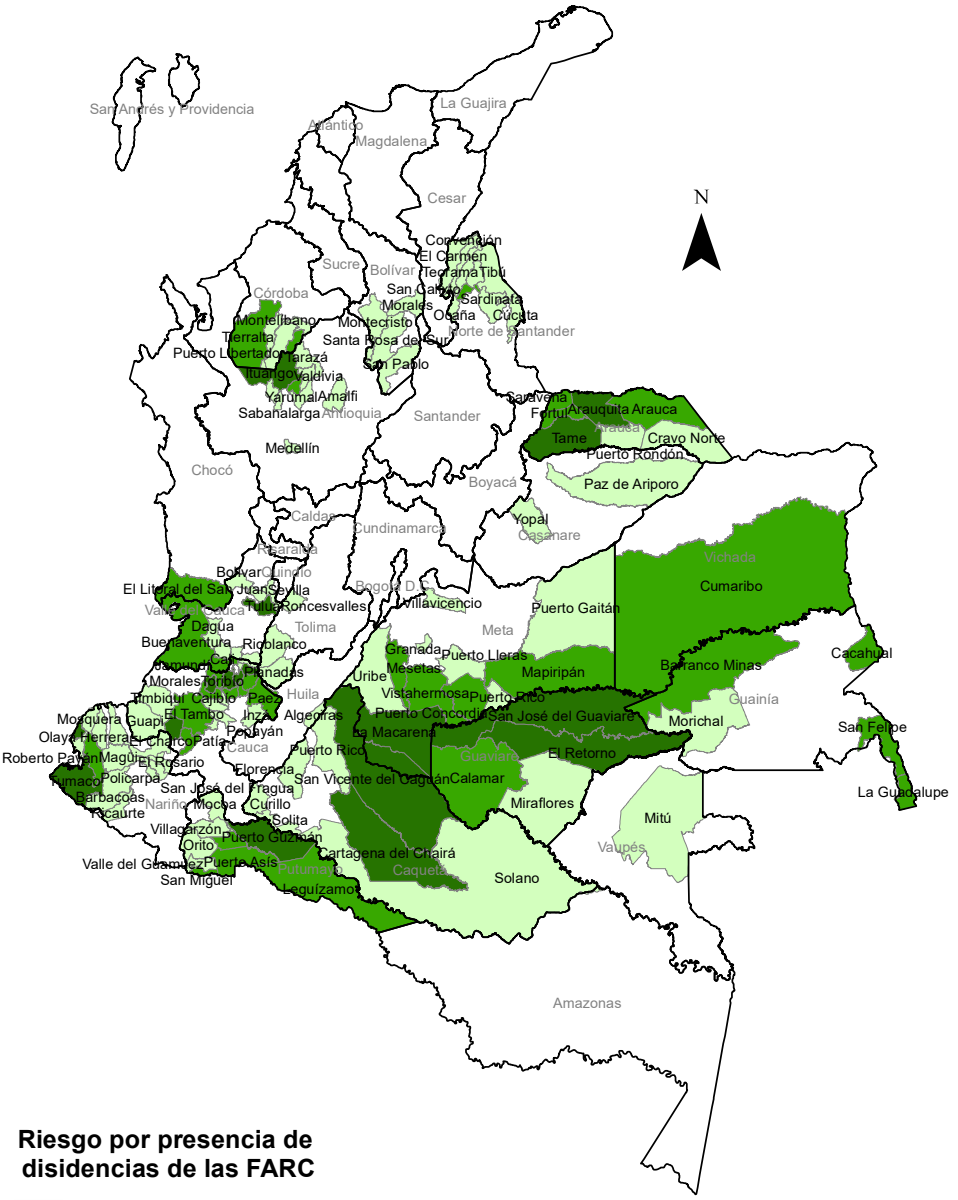
Putumayo (1)
- Puerto Guzmán

Valle del Cauca (1)
- Buenaventura

Total general (22)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 27.
Riesgo por presencia de Disidencias de FARC para elecciones 2022



Riesgo por presencia de disidencias de las FARC

- Riesgo medio (74 municipios)
- Riesgo alto (34 municipios)
- Riesgo extremo (16 municipios)

Total: 124 municipios

1:8.000.000

0 50 100 200 300 400 Kilómetros

◆ Riesgo Medio por presencia de Disidencias de FARC

Antioquia (7)
- Amalfi
- Medellín
- Peque
- Sabanalarga
- Tarazá
- Valdivia
- Yarumal

Bolívar (4)
- Montecristo
- Morales
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur

Caquetá (6)
- Curillo
- Florencia
- Puerto Rico
- San José del Fragua
- Solano
- Solita

Casanare (2)
- Paz de Ariporo
- Yopal

Cauca (9)
- Cajibío
- Guapi
- Inzá
- Miranda
- Padilla
- Piendamó
- Popayán
- Timbío
- Timbiquí

Córdoba (2)
- Montelíbano
- Puerto Libertador

Guainía (1)
- Morichal

Guaviare (1)
- Miraflores

Huila (1)
- Algeciras

Meta (6)
- Granada
- Puerto Concordia
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Uribe
- Villavicencio

Nariño (10)
- Barbacoas
- Cumbitara
- El Charco
- El Rosario
- Francisco Pizarro
- Magüi
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Policarpa
- Ricaurte

Norte de Santander (8)
- Convención
- Cúcuta
- El Carmen
- El Tarra
- Ocaña
- Sardinata
- Teorama
- Tibú

Putumayo (4)
- Mocoa
- Orito
- Valle del Guamuez
- Villagarzón

Tolima (3)
- Planadas
- Rioblanco
- Roncesvalles

Valle del Cauca (8)
- Bolívar
- Bugalagrande
- Cali
- Candelaria
- Dagua
- Florida
- Sevilla
- Tuluá

Total general (72)

◆ Riesgo Alto por presencia de Disidencias de FARC

Antioquia (1)
- Briceño

Arauca (3)
- Arauca
- Fortul
- Saravena

Cauca (9)
- Buenos Aires
- Caldono
- El Tambo
- Jambaló
- Morales
- Paez
- Patía
- Puerto Tejada
- Toribío

Chocó (1)
- El Litoral del San Juan

Córdoba (2)
- San José de Uré
- Tierralta

Guainía (4)
- Barranco Minas
- Cacahual
- La Guadalupe
- San Felipe

Guaviare (4)
- Guaviare
- Calamar

Meta (4)
- Mapiripán
- Mesetas
- Puerto Rico
- Vistahermosa

Nariño (1)
- Roberto Payán

Norte de Santander (1)
- San Calixto

Putumayo (4)
- Leguízamo
- Puerto Asís
- Puerto Caicedo
- San Miguel

Valle del Cauca (2)
- Buenaventura
- Jamundí
- Vichada
- Cumaribo

Total general (34)

◆ Riesgo Extremo por presencia de Disidencias de FARC

Antioquia (1)
- Ituango

Arauca (2)
- Arauquita
- Tame

Caquetá (2)
- Cartagena del Chairá
- San Vicente del Caguán

Cauca (5)
- Argelia
- Caloto
- Corinto
- Santander de Quilichao
- Suárez

Guaviare (2)
- El Retorno
- San José del Guaviare

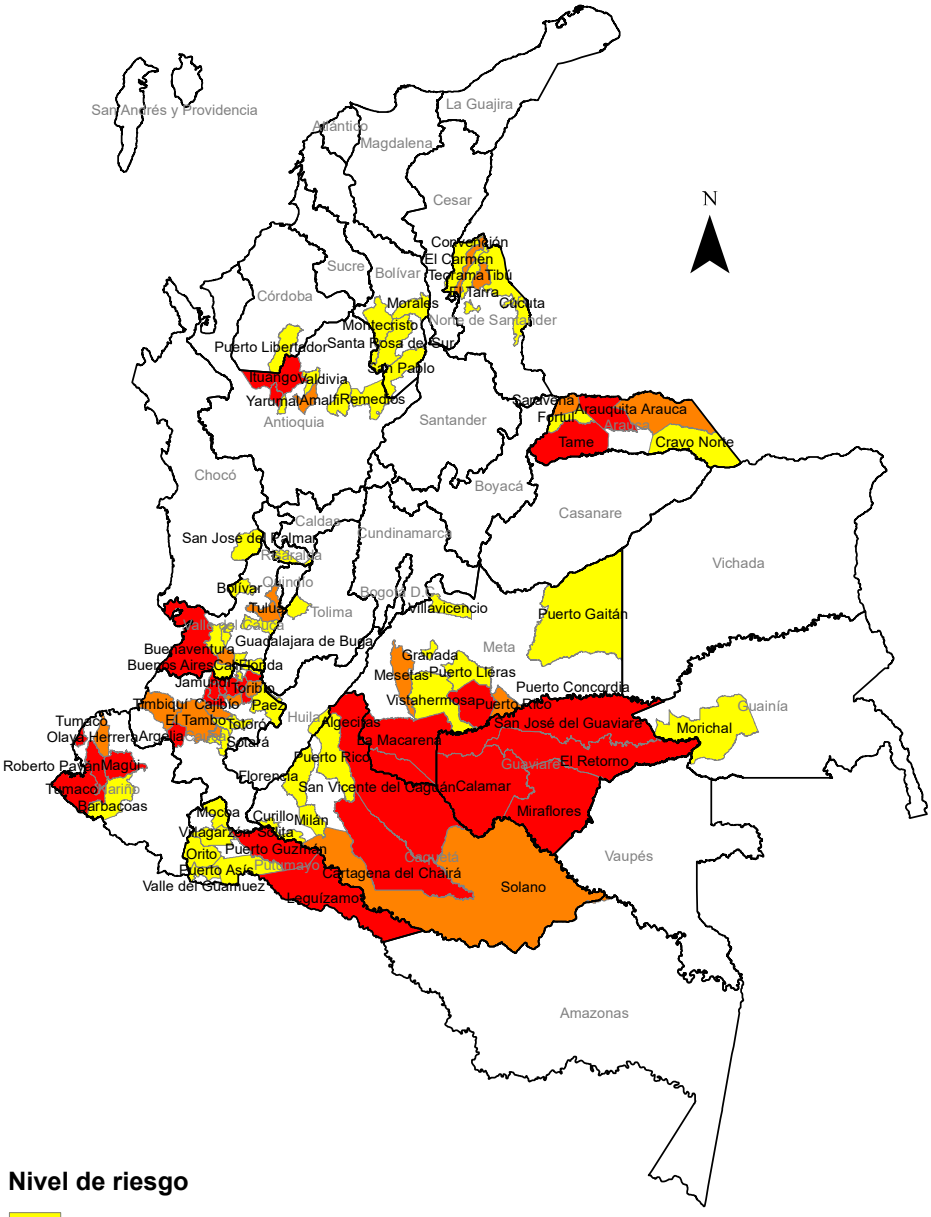
Meta (1)
- La Macarena

Nariño (1)
- Tumaco

Putumayo (1)
- Puerto Guzmán

Total general (15)

Mapa # 28.
Riesgo por acciones unilaterales del Disidencias de FARC para elecciones 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (52 municipios)
- Riesgo alto (18 municipios)
- Riesgo extremo (26 municipios)

Total: 96 municipios

1:8.000.000

0 50 100 200 300 400 Kilómetros

Riesgo Medio por Acciones Unilaterales de Disidencias de FARC

Antioquia (4)
- Amalfi
- Remedios
- Sabanalarga
- Valdivia

Arauca (2)
- Cravo Norte
- Fortul

Bolívar (4)
- Montecristo
- Morales
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur

Caquetá (5)
- Curillo
- Florencia
- Milán
- Puerto Rico
- Solita

Cauca (7)
- Guachené
- Miranda
- Paez
- Popayán
- Rosas
- Sotará
- Totoró

Chocó (1)
- San José del Palmar

Córdoba (1)
- Puerto Libertador

Guainía (1)
- Morichal

Huila (1)
- Algeciras

Meta (5)
- Granada
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Villavicencio
- Vistahermosa

Nariño (1)
- Barbacoas

Norte de Santander (5)
- Cúcuta
- El Carmen
- La Playa
- Teorama
- Tibú

Putumayo (5)
- Mocoa
- Orito
- Puerto Asís
- Valle del Guamuez
- Villagarzón

Valle del Cauca (8)
- Bolivar
- Candelaria
- Dagua
- Florida
- Guadalajara de Buga
- Jamundí
- La Cumbre
- Restrepo

Total general (52)

Riesgo Alto por Acciones Unilaterales de Disidencias de FARC

Antioquia (1)
- Yarumal

Arauca (2)
- Arauca
- Saravena

Caquetá (1)
- Solano

Cauca (6)
- Cajibío
- Caldono
- El Tambo
- Timbío
- Timbiquí
- Toribío

Meta (2)
- Mesetas
- Puerto Concordia

Nariño (1)
- Olaya Herrera

Norte de Santander (2)
- Convención
- El Tarra

Valle del Cauca (3)
- Cali
- Sevilla
- Tuluá

Total general (18)

Riesgo Extremo por Acciones Unilaterales de Disidencias de FARC

Antioquia (2)
- Ituango
- Peque

Arauca (2)
- Arauquita
- Tame

Caquetá (2)
- Cartagena del Chairá
- San Vicente del Caguán

Cauca (8)
- Argelia
- Buenos Aires
- Caloto
- Corinto
- Jambaló
- Morales
- Santander de Quilichao
- Suárez

Guaviare (4)
- Calamar
- El Retorno
- Miraflores
- San José del Guaviare

Meta (2)
- La Macarena
- Puerto Rico

Nariño (3)
- Magüi
- Roberto Payán
- Tumaco

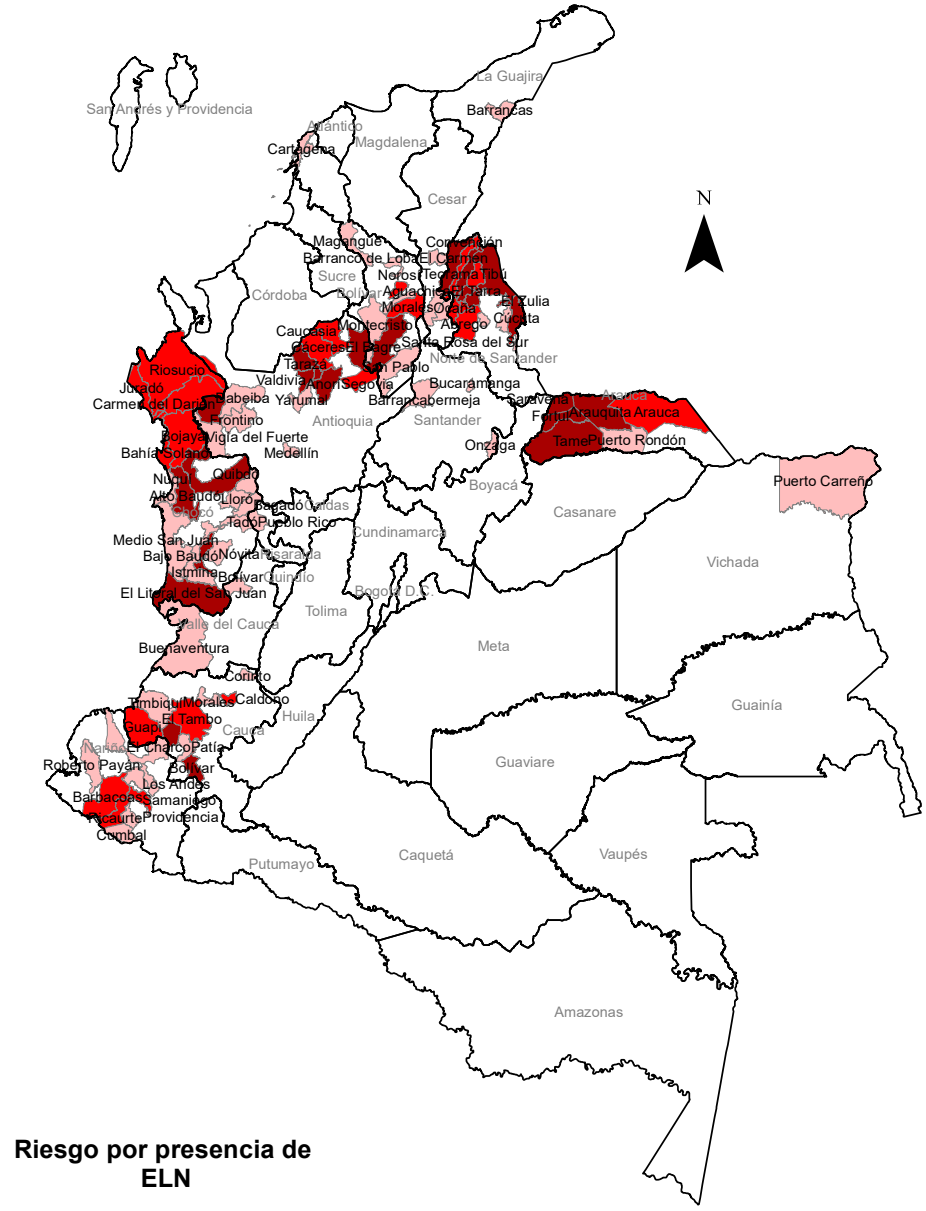
Putumayo (2)
- Leguízamo
- Puerto Guzmán

Valle del Cauca (1)
- Buenaventura

Total general (26)

Misión de Observación Electoral

Mapa # 29.
Riesgo por presencia del ELN para elecciones 2022



Riesgo por presencia de ELN

- Riesgo medio (46 municipios)
- Riesgo alto (23 municipios)
- Riesgo extremo (22 municipios)

Total: 91 municipios

1:8.000.000

0 50 100 200 300 400 Kilómetros

Riesgo Medio Por presencia de ELN
Antioquia (5)
- Dabeiba
- Frontino
- Medellín
- Vigía del Fuerte
- Yarumal

Arauca (1)
- Puerto Rondón

Bolívar (7)
- Arenal
- Barranco de Loba
- Cartagena
- Magangué
- Montecristo
- San Pablo
- Santa Rosa

Cauca (4)
- Corinto
- Morales
- Patía
- Timbiquí

Cesar (3)
- Aguachica
- Pailitas
- Río de Oro

Chocó (8)
- Bagadó
- Bajo Baudó
- El Carmen de Atrato
- Istmina
- Lloró
- Nóvita
- Nuquí
- Tadó

La Guajira (1)
- Barrancas

Nariño (7)
- Cumbal
- Cumbitara
- El Charco
- Los Andes
- Mallama
- Providencia
- Roberto Payán

Norte de Santander (3)
- Bucarasica
- El Zulia
- Villa del Rosario

Risaralda (1)
- Pueblo Rico

Santander (3)
- Barrancabermeja
- Bucaramanga
- Onzaga

Valle del Cauca (2)
- Bolívar
- Buenaventura

Vichada (1)
- Puerto Carreño

Total general (46)

Riesgo Alto por Presencia de ELN
Antioquia (3)
- Cáceres
- Caucasia
- Segovia

Arauca (1)
- Arauca

Bolívar (2)
- Morales
- Norosí

Cauca (3)
- Caldono
- El Tambo
- Guapi

Chocó (5)
- Bahía Solano
- Bojayá
- Carmen del Darién
- Juradó
- Riosucio

Nariño (3)
- Barbacoas
- Ricaurte
- Samaniego

Norte de Santander (6)
- Abrego
- Convención
- El Tarra
- La Playa
- Ocaña
- Puerto Santander

Total general (23)

Riesgo Extremo por presencia del ELN
Antioquia (5)
- Anorí
- El Bagre
- Murindó
- Tarazá
- Valdivia

Arauca (4)
- Arauquita
- Fortul
- Saravena
- Tame

Bolívar (1)
- Santa Rosa del Sur

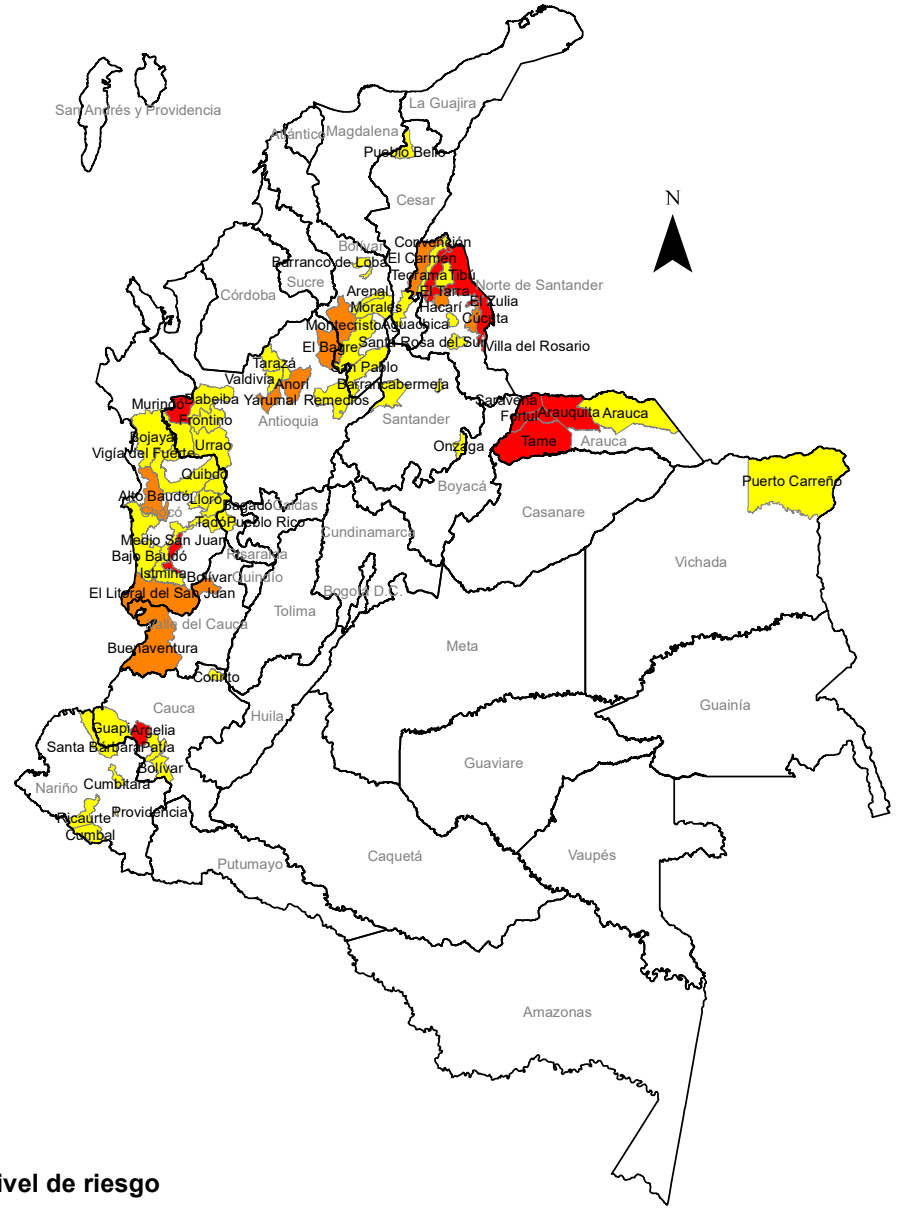
Cauca (2)
- Argelia
- Bolívar

Chocó (4)
- Alto Baudó
- El Litoral del San Juan
- Medio San Juan
- Quibdó

Norte de Santander (6)
- Cúcuta
- El Carmen
- Hacarí
- San Calixto
- Teorama
- Tibú

Total general (22)

Mapa # 30.
Riesgo por acciones unilaterales del ELN para elecciones 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (41 municipios)
- Riesgo alto (11 municipios)
- Riesgo extremo (12 municipios)

Total: 64 municipios

1:8.000.000

0 50 100 200 300 400 Kilómetros

Riesgo Medio por Acciones Unilaterales del ELN

Antioquia (7)
- Dabeiba
- Frontino
- Remedios
- Tarazá
- Urrao
- Valdivia
- Vigía del Fuerte

Arauca (1)
- Arauca

Bolívar (5)
- Arenal
- Barranco de Loba
- Morales
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur

Cauca (4)
- Bolívar
- Corinto
- Guapi
- Patía

Cesar (2)
- Aguachica
- Pueblo Bello

Chocó (8)
- Bagadó
- Bajo Baudó
- Bojayá
- El Carmen de Atrato
- Istmina
- Lloró
- Quibdó
- Tadó

Nariño (5)
- Cumbal
- Cumbitara
- Providencia
- Ricaurte
- Santa Bárbara

Norte de Santander (4)
- Bucarasica
- Convención
- El Tarra
- Salazar
- Risaralda
- Pueblo Rico

Santander (3)
- Barrancabermeja
- Bucaramanga
- Onzaga

Vichada (1)
- Puerto Carreño

Total general (41)

Riesgo Alto por Acciones Unilaterales del ELN

Antioquia (3)
- Anorí
- El Bagre
- Yarumal

Bolívar (1)
- Montecristo

Chocó (2)
- Alto Baudó
- El Litoral del San Juan

Norte de Santander (3)
- El Carmen
- El Zulia
- Hacarí

Valle del Cauca (2)
- Bolívar
- Buenaventura

Total general (11)

Riesgo Extremo por Acciones unilaterales del ELN

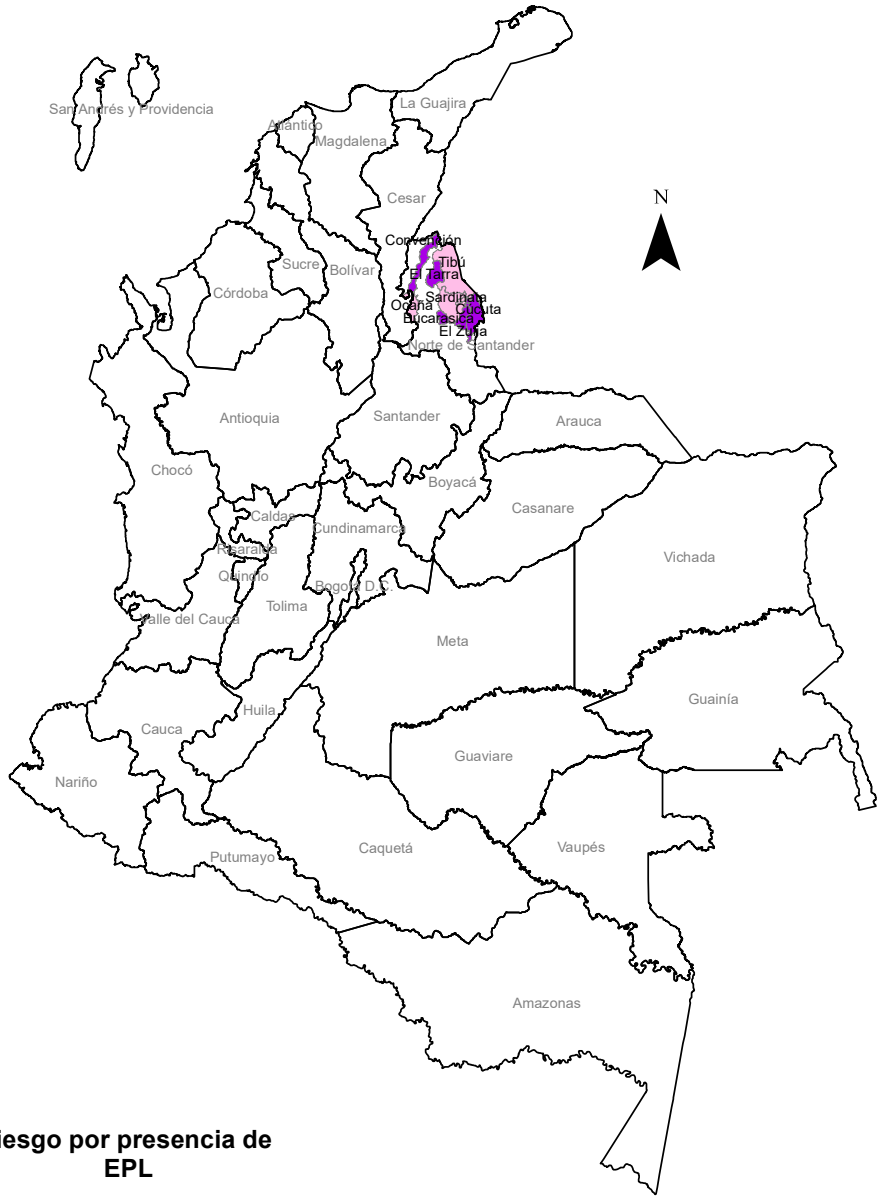
Antioquia (1)
- Murindó

Arauca (4)
- Arauquita
- Fortul
- Saravena
- Tame
- Cauca
- Argelia
- Chocó
- Medio San Juan

Norte de Santander (5)
- Cúcuta
- San Calixto
- Teorama
- Tibú
- Villa del Rosario

Total general (12)

Mapa # 31.
Riesgo por presencia del EPL/Los Pelusos para elecciones 2022



Riesgo por presencia de EPL

- Riesgo medio (6 municipios)
- Riesgo alto (2 municipios)

Total: 8 municipios

1:8.000.000

0 50 100 200 300 400 Kilómetros

Riesgo Medio por Presencia de EPL/ Los Pelusos
Cauca (2)
- Corinto
- Miranda

Cesar (1)
- Río de Oro

Norte de Santander (5)
- El Carmen
- Ocaña
- San Calixto
- Sardinata
- Tibú

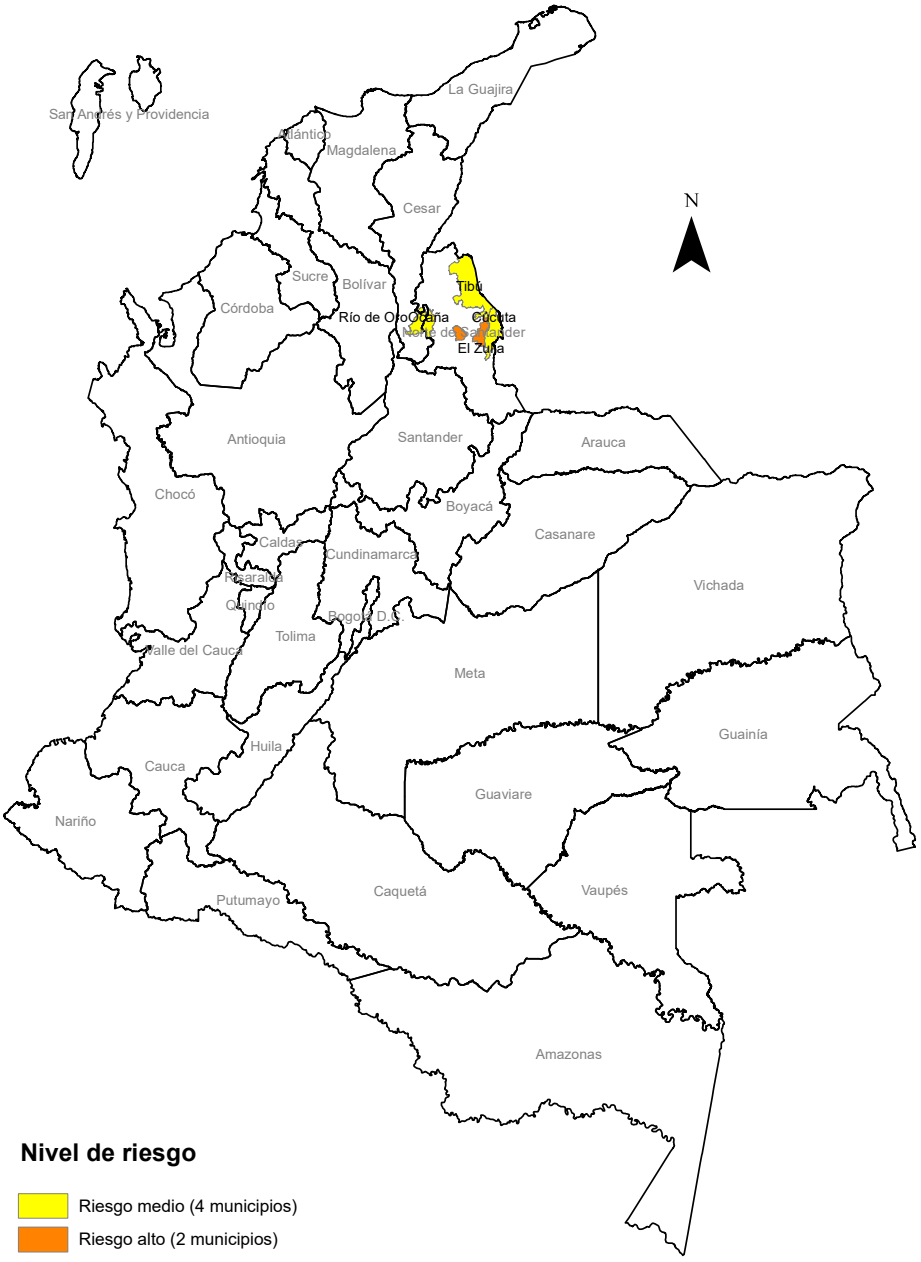
Valle del Cauca (1)
- Jamundí

Total general (9)

Riesgo Alto por Presencia de EPL/Los Pelusos
Norte de Santander (7)
- Bucarasica
- Convención
- Cúcuta
- El Tarra
- El Zulia
- La Playa
- Teorama

Total general (7)

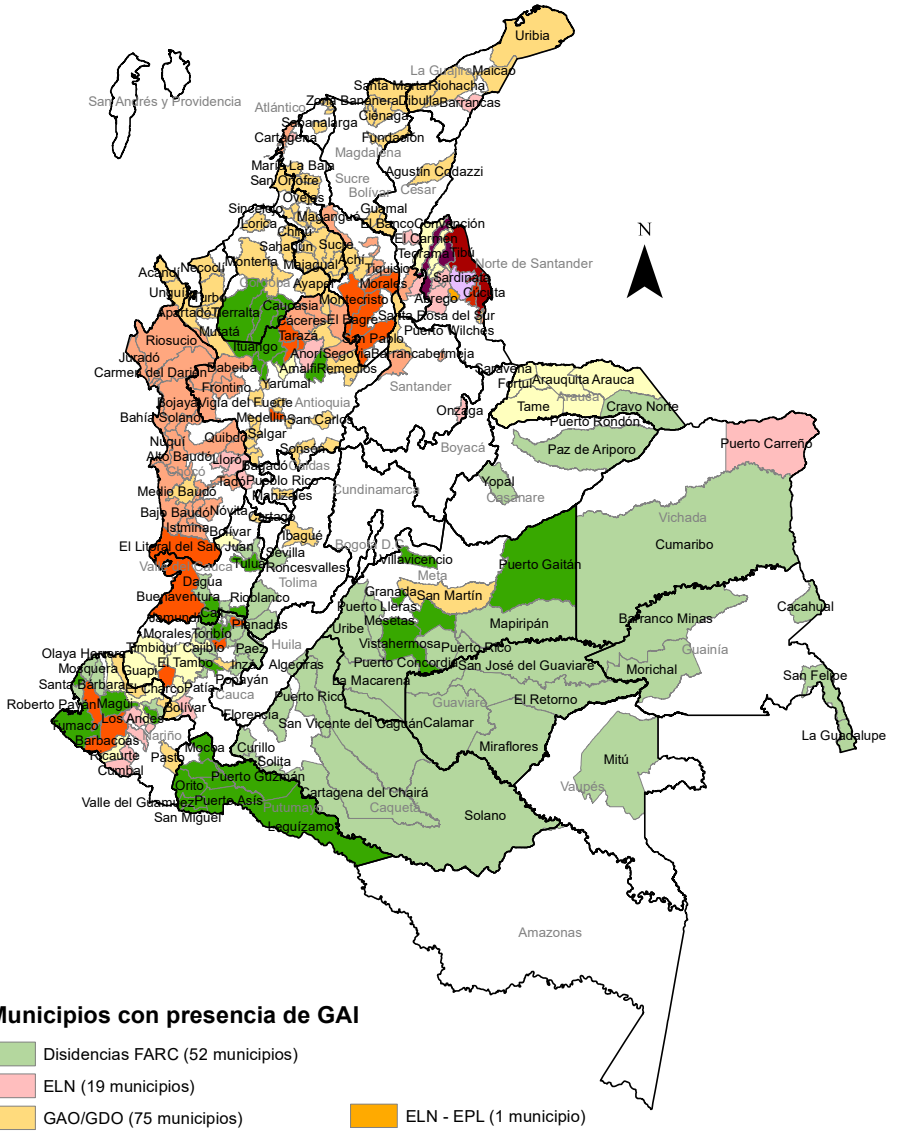
Mapa # 32.
Riesgo por acciones unilaterales del EPL/Los Pelusos para elecciones 2022



Riesgo medio por Acciones Unilaterales de EPL/Los Pelusos
Cesar (1)
Río de Oro
Norte de Santander (3)
Cúcuta
Ocaña
Tibú
Total general (4)

Riesgo Alto por Acciones Unilaterales de EPL/Los Pelusos
Norte de Santander (2)
Bucarasica
El Zulia
Total general (2)

Mapa # 33.
Coincidencia de Grupos Armados Ilegales para las elecciones 2022



Municipios con presencia de GAI

- Disidencias FARC (52 municipios)
- ELN (19 municipios)
- GAO/GDO (75 municipios)
- Disidencias - GAO/GDO (33 municipios)
- Disidencias - ELN (19 municipios)
- Disidencias - EPL (1 municipio)
- ELN - GAO/GDO (32 municipios)
- ELN - EPL (1 municipio)
- GAO/GDO - Disidencias - ELN (14 municipios)
- GAO/GDO - ELN - EPL (1 municipio)
- ELN - Disidencias - EPL (3 municipios)
- Coinciden todos (2 municipios)

Total: 252 municipios

Coincidencia presencia GAI

Disidencias FARC
Arauca (1)
Cravo Norte
Caquetá (8)
Cartagena del Chairá
Curillo
Florencia
Puerto Rico
San José del Fragua
San Vicente del Caguán
Solano
Solita
Casanare (2)
Yopal
Paz de Ariporo
Cauca (12)
Buenos Aires
Cajibío
Inzá
Jambaló
Miranda
Padilla
Paez
Piendamó
Puerto Tejada
Suárez
Timbío
Toribío
Guainía (5)
Barranco Minas
Cacahual
La Guadalupe
Morichal
San Felipe
Guaviare (4)
Calamar
El Retorno
Miraflores
San José del Guaviare
Huila (1)
Algeciras
Meta (6)
La Macarena
Mapiripán
Mesetas
Puerto Concordia
Puerto Rico
Uribe
Nariño (4)
El Rosario
Francisco Pizarro
Mosquera
Olaya Herrera
Tolima (3)
Planadas
Rioblanco
Roncesvalles
Valle del Cauca (4)
Bugalagrande
Candelaria
Dagua
Sevilla
Vichada (1)
Cumaribo
Vaupés (1)
Mitú
Total (52)

ELN
Antioquia (1)
Anorí
Arauca (1)
Puerto Rondón
Bolívar (1)
Santa Rosa
Cauca (1)
Bolívar
Cesar (1)
Pailitas
Chocó (2)
Bagadó
Lloró
La Guajira (1)
Barrancas
Nariño (5)
Cumbal
Los Andes
Mallama
Providencia
Samaniego
Norte de Santander (3)
Abrego
Hacarí
La Playa
Risaralda (1)
Pueblo Rico
Santander (1)
Onzaga
Vichada (1)
Puerto Carreño
Total (19)

GAO/GDO
Antioquia (21)
Andes
Apartadó
Bello
Betania
Betulia
Carepa
Ciudad Bolívar
Concordia
Liborina
Mutatá
Nechí
Necoclí
Remedios
Rionegro
Salgar
San Carlos
San Pedro
Santafé de Antioquia
Sonsón
Turbo
Zaragoza
Atlántico (5)
Barranquilla
Malambo
Puerto Colombia
Sabanalarga
Soledad
Bolívar (5)
El Carmen de Bolívar
Achí
María La Baja
San Jacinto
Tiquisio
Caldas (1)
Manizales
Cauca (2)
Mercaderes
Totoró
Cesar (1)
Agustín Codazzi
Chocó (3)
Acandí
Medio Baudó
Unguía
Córdoba (6)
Ayapel
Chinú
Lorica
Montería
Planeta Rica
Sahagún
La Guajira (4)
Dibulla
Maicao
Riohacha
Uribia
Magdalena (6)
Ciénaga
El Banco
Fundación
Guamal
Santa Marta
Zona Bananera
Meta (1)
San Martín
Nariño (3)
Leiva
Pasto
Santa Bárbara
Norte de Santander (1)
Los Patios
Santander (1)
Puerto Wilches
Sucre (13)
Caimito
Corozal
Galeras
Guaranda
Majagual
Morroa
Ovejas
San Benito Abad
San Luis de Sincé
San Marcos
San Onofre
Sincelejo
Sucre
Tolima (1)
Ibagué
Valle del Cauca (1)
Cartago
Total (75)

Disidencias - GAO/GDO
Antioquia (5)
Amalfi
Briceño
Ituango
Peque
Sabanalarga
Casanare (1)
Paz de Ariporo
Cauca (3)
Caloto
Popayán
Santander de Quilichao
Córdoba (4)
Montelíbano
Puerto Libertador
San José de Uré
Tierralta
Meta (5)
Granada
Puerto Gaitán
Puerto Lleras
Villavicencio
Vistahermosa
Nariño (3)
Magüi
Policarpa
Tumaco
Putumayo (9)
Leguízamo
Mocoa
Orito
Puerto Asís
Puerto Caicedo
Puerto Guzmán
San Miguel
Valle del Guamuez
Villagarzón
Valle del Cauca (3)
Cali
Florida
Tuluá
Total (33)

Disidencias - ELN
Antioquia (1)
Yarumal
Arauca (6)
Arauca
Arauquita
Fortul
Puerto Rondón
Saravena
Tame
Cauca (5)
El Tambo
Guapi
Morales
Patía
Timbiquí
Nariño (3)
Cumbitara
El Charco
Ricaurte
Norte de Santander (3)
El Carmen
San Calixto
Teorama
Valle del Cauca
Bolívar
Total (19)

Disidencias - EPL
Norte de Santander (1)
Sardinata
Total (1)

ELN - GAO/GDO
Antioquia (8)
Cáceres
Caucasia
Dabeiba
El Bagre
Frontino
Murindó
Segovia
Vigía del Fuerte
Bolívar (5)
Arenal
Barranco de Loba
Cartagena
Magangué
Norosí
Cesar (1)
Aguachica
Chocó (14)
Alto Baudó
Bahía Solano
Bajo Baudó
Bojayá
Carmen del Darién
El Carmen de Atrato
Istmina
Juradó
Medio San Juan
Nóvita
Nuquí
Quibdó
Riosucio
Tadó
Norte de Santander (2)
Puerto Santander
Villa del Rosario
Santander (2)
Barrancabermeja
Bucaramanga
Total (32)

ELN - EPL
Norte de Santander (1)
Bucarasica
Total (1)

GAO/GDO - Disidencias - ELN
Antioquia (3)
Medellín
Tarazá
Valdivia
Arauca (1)
Tame
Bolívar (4)
Montecristo
Morales
San Pablo
Santa Rosa del Sur
Cauca (2)
Argelia
Caldono
Chocó (1)
El Litoral del San Juan
Nariño (2)
Barbacoas
Roberto Payán
Valle del Cauca (1)
Buenaventura
Total (14)

GAO/GDO - ELN – EPL
Norte de Santander (1)
El Zulia
Total (1)

ELN - Disidencias - EPL
Norte de Santander (3)
Convención
El Tarra
Ocaña
Total (3)

Coinciden todos
Norte de Santander (2)
Cúcuta
Tibú
Total (2)

Violencia contra líderes políticos sociales y comunales: riesgos en contexto electoral - 2022

Autora:
MONIG LILLEY RODRÍGUEZ AGUIRRE
Investigadora
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral - MOE

Introducción

La democracia históricamente se ha asociado con una reducción de los conflictos internos y de las posibilidades de uso de violencia política, al mejorar la participación y facilitar la resolución de disputas (Collier y Rohner, 2008); el caso colombiano difiere de dicha tendencia. De hecho, mientras el nivel de violencia política disminuyó en Latinoamérica después de 1978[1], la violencia fue más pronunciada y el conflicto empeoró en Colombia. Tanto así que el país constituye una anomalía consistente en la tensión entre estabilidad institucional y altos niveles de violencia (Gutiérrez, 2012); la violencia ha estado arraigada en la historia y ha devastado a la sociedad colombiana por años.

En este panorama han tenido lugar numerosos intentos por establecer la paz[2] con diversos Grupos Armados Ilegales – GAI, siendo el último de ellos el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016, entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, consideradas en ese entonces como la

[1] Según el Programa de Datos de Conflictos de Uppsala (UCDP), consultable en: https://ucdp.uu.se/exploratory
[2] En el gobierno de Alonso López Michelsen (1974), Belisario Betancur en 1984, durante el gobierno de Virgilio Barco en 1986, de César Gaviria en 1990, de Ernesto Samper en 1994, de Andrés Pastrana en 1998 y de Álvaro Uribe Vélez en 2005.

principal amenaza para el país. La firma de dicho acuerdo, por ambas partes, dio inicio a una coyuntura que generó expectativas y tensiones políticas en la sociedad. Así mismo, estuvo acompañado por un proceso de continuación y transformación de la violencia, caracterizado por el surgimiento de nuevos actores, nuevas víctimas y nuevos riesgos que afectan, influyen y modifican el alcance y el sentido de la seguridad.

Dentro de dichas transformaciones, se destaca el aumento y recrudecimiento de las afectaciones a los líderes políticos, sociales y comunales del país. Esta situación se ve agravada por la proximidad de un proceso electoral sin precedentes, que incluirá la elección de los representantes de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CTEP. Esto puede significar la agudización de la violencia en contra de los liderazgos, por parte de diversos actores, que no se limitan únicamente a los grupos armados ilegales.

Esto muestra un marcado contraste, si consideramos que Colombia ha sido el escenario de fuertes tensiones sociales, políticas y económicas materializadas en protestas y movilizaciones ciudadanas que, además de representar un mecanismo de participación, han resultado en el surgimiento y visibilidad de diversos liderazgos.

1. Violencia política: una amenaza a la democracia

La violencia política se define como "todo daño intencional causado contra personas, grupos o comunidades que tiene como objetivo afectar las preferencias políticas o la toma de decisiones colectivas" (CERAC, 2016). Este fenómeno ha estado presente de forma permanente en Colombia desde 1948, pero se agrava en determinados periodos. La violencia política constituye una amenaza a la democracia, limita la participación y representación de la población, al constituirse como un medio para imponer o silenciar posturas, procesos, demandas e intereses, y particularmente afectan diversos procesos democráticos dirigidos por líderes.

Para la Misión de Observación Electoral – MOE, resulta fundamental monitorear la ocurrencia y comportamiento de hechos de violencia contra tres tipos de liderazgo:

- **Líder político:** 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 (los llamados coloquialmente "caciques" o "gamonales").

- **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 protección de los territorios, tradiciones y comunidades étnicas, la defensa de los derechos humanos, entre otros. También, aquellos que propendan por la defensa de los derechos de la población LGBTIQ+, ya sea por medio de organizaciones o de manera individual.

- **Líder comunal:** 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 y fiscal.

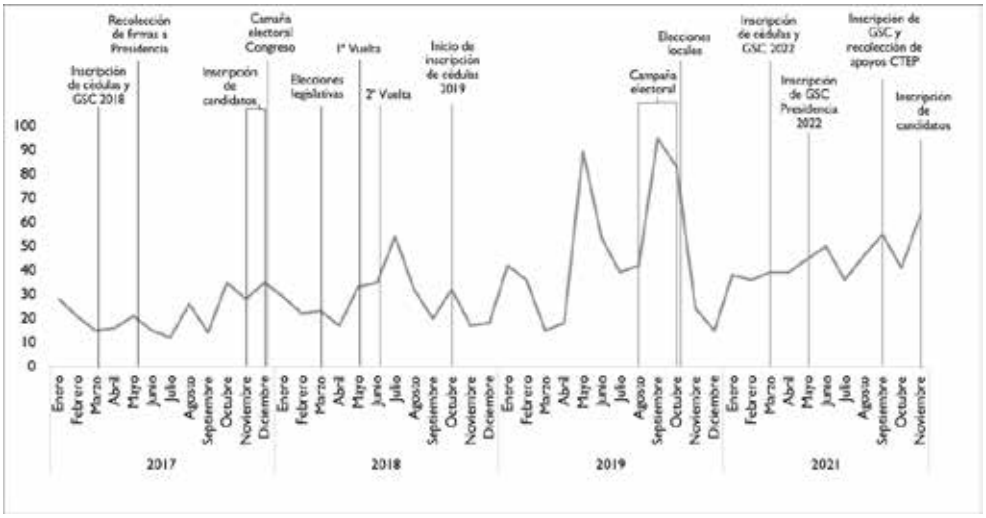
La MOE integra al análisis de violencia política a los líderes sociales y comunales, al reconocer el carácter fundamental de su rol en la democracia. Estos actores, además de ser puentes entre el Estado y las comunidades, son articuladores de necesidades e intereses colectivos y propulsores de transformaciones sociales que ejercen una función organizativa y representativa de la sociedad civil a nivel local. Dicho rol cobra más relevancia en épocas electorales en las que "los intereses representados por dichos liderazgos entran al juego de apoyos y disputas político – electorales" (MOE, 2018).

Adicionalmente, se presenta un agravante: en 167 municipios del país, estos líderes transitarán hacía una participación política para ocupar las 16 Circunscripciones Especiales de Paz de la Cámara de Representantes. Este evento no solo los pone en un contexto de mayor visibilidad y alcance, también en un escenario de mayor riesgo.

La violencia en contra de los liderazgos sociales y comunales más allá de acallar voces de manera directa, tiene implicaciones colectivas, al detener procesos comunitarios y afectar la representación de intereses y comunidades encabezadas por dichos líderes. La violencia termina convirtiéndose en una estrategia de miedo que busca sembrar un estado de zozobra generalizado, a fin de limitar el ejercicio de los derechos políticos de la comunidad y modificar su participación en la vida del Estado a la hora de elegir y ser elegido, asociarse y manifestarse, u ocupar cargos públicos.

La violencia política resulta aún más preocupante en el marco del ciclo electoral que tendrá lugar en 2022 y 2023, pues la MOE ha identificado una relación entre dicha violencia y los hitos del calendario electoral (Gráfica 1). Esta relación ha sido evidente, en lo que va del 2021; los meses de septiembre y noviembre correspondientes al inicio de la inscripción de grupos significativos de ciudadanos para las elecciones de CTEP y a la inscripción de candidatos al Congreso, respectivamente, han sido los de más afectaciones a líderes políticos, sociales y comunales.

Gráfica 1. Víctimas de violencia política en hitos electorales (2017 – 2021).



Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

Así, se vuelve evidente la necesidad de incluir a la violencia política dentro del análisis de riesgo electoral para las elecciones legislativas y presidenciales del próximo año.

2. Fuentes y metodología para el análisis de riesgo electoral por presencia de violencia política

Desde las elecciones de autoridades locales de 2007 el Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE ha hecho seguimiento a seis tipos diferentes de agresiones contra candidatos a cargos de elección popular, funcionarios de elección popular, altos funcionarios del Estado a nivel nacional, departamental y municipal, líderes políticos y dirigentes de partidos. Este registro se amplió en 2016 para incluir a líderes sociales y comunales, como una forma de acoger el punto 2 del Acuerdo de Paz que contempla, desde formas de participación política electoral, hasta organizaciones y manifestaciones de la sociedad civil.

Los tipos de agresión monitoreados, y sus definiciones, son los siguientes:

- **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. Puede darse de manera individual o colectiva.
- **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.

- **Violencia contra la Mujer en Política – VCMP**[3]: comprende un conjunto de agresiones dirigidas a las mujeres, a sus familiares y/o personas que tengan relación inmediata con las mujeres, basadas en género; con el objetivo de impedir, desestimular o dificultar el ejercicio de participación y/o de representación política, que se reflejan en sus liderazgos políticos, sociales y/o comunales. Incluye agresiones psicológicas, simbólicas, económicas, sexuales y vicarias.

La recolección de los datos se realiza de dos formas. La primera de ellas consiste en el monitoreo permanente de medios de comunicación locales, regionales y nacionales, a través de una plataforma virtual que integra información de más de 100 periódicos impresos, 60 revistas, 10 emisoras nacionales y 80 regionales, más de 10 canales de televisión regionales y 15 nacionales e internacionales y cerca de 370 sitios web.

En segundo lugar, los datos se complementan desde la comunicación permanente con la plataforma regional de la MOE, integrada por cerca de 32 organizaciones presentes en todas las regiones del país. Así mismo, se mantiene un diálogo con los partidos políticos y con las autoridades a nivel nacional y regional, para compartir y validar la información que es registrada en una base de datos con la ubicación temporal y geográfica de la agresión, el tipo de afectación, el tipo de liderazgo (político, social y comunal), la filiación política y la fuente. Finalmente, se agregan enfoques diferenciales en términos étnicos, de género y territoriales. Esto permite integrar variables al ejercicio de monitoreo para lograr un acercamiento más certero a la realidad de los diferentes grupos poblacionales y territorios del país.

[3] Aunque esta agresión entra dentro del monitoreo de violencia política su análisis será abordado con detalle en otro de los capítulos de la presente publicación.

Con los datos es posible identificar tendencias cronológicas y geográficas de la violencia, las principales agendas que se ven afectadas, y los perfiles de las víctimas. Este contraste de información lleva a determinar las diferentes dinámicas territoriales de la violencia.

En referencia al cálculo del Mapa de Riesgo, se estableció un periodo comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de noviembre de 2021 como el lapso de análisis, por lo que todos aquellos municipios que registraron algún hecho violento contra líderes políticos, sociales y comunales en dicho periodo, están en riesgo para las elecciones del 2022.

La MOE reconoce que la violencia contra los diferentes liderazgos constituye una alta afectación, que se extiende las comunidades; por esto, resulta fundamental destacar que existen territorios de mayor riesgo, considerando no solo la cantidad de agresiones, sino también su carácter. La violencia letal (asesinatos y atentados) constituye un intento, en muchos casos exitoso, de silenciar la voz de un líder, ante la imposibilidad de trastocar o detener un proceso con una amenaza.

Las desapariciones y secuestros por su parte, representan una violación a los derechos fundamentales, pues implica la privación de la libertad, con el agravante de que, en un caso de desaparición, además del ocultamiento, las víctimas no son puestas en libertad y no llega a conocerse su suerte.

En este escenario, la MOE llevó a cabo un ejercicio de promedio ponderado, de acuerdo a los tipos de violencia, cada uno con pesos determinados dependiendo de su gravedad. Los asesinatos y atentados, agrupados en la categoría de hechos letales tienen una ponderación de 55%, por significar una agresión directa contra la vida de los líderes. Los secuestros y las desapariciones cuentan con un peso de 20% cada uno, por la privación de la libertad que suponen. Por último, la ponderación de las amenazas es de 5% por constituir un acto de intimidación, más no de afectación física de la persona.

La cantidad de cada tipo de hechos violentos ocurridos en un municipio fue multiplicada por su respectiva ponderación, y posteriormente sumado, para la obtención de un resultado final. Con base en la totalidad de resultados, se calcularon cuartiles: los valores que se encuentran por debajo de la mediana constituyen un riesgo medio, los valores entre la mediana y por debajo del cuartil 3 un riesgo alto y los valores iguales y superiores al cuartil tres, un riesgo extremo.

A continuación, se presentan los datos cuantitativos de violencia registrados en el periodo de estudio para los tres tipos de liderazgo mencionado. Se hace un especial énfasis en la situación de las CTEP en el análisis de la violencia social y comunal, pues son estos los liderazgos invitados a candidatizarse para ocupar las curules de paz.

3. La violencia contra líderes políticos, sociales y comunales: un contexto marcado por la tensión social, hitos electorales y la confluencia de múltiples escenarios de participación

Entre enero y noviembre de 2021, la Misión de Observación Electoral - MOE ha registrado un total de 483 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, de los cuales el 32.3% (156) corresponden a agresiones letales. Dichos hechos tuvieron lugar en 28 departamentos del país, que concentraron un total de 160 municipios, 104 de ellos registraron al menos un hecho letal. Vale la pena resaltar que de las 483 agresiones, 391 tuvieron lugar a partir del inicio del calendario electoral el 13 de marzo de 2021, 71 de ellas correspondientes a asesinatos y 47 a atentados. Lo anterior, representa un incremento de 118.4% en comparación con el 2017, que también fue año preelectoral, momento en el que se registraron 179.

El total de agresiones se dieron en un contexto marcado por fuertes tensiones sociales materializadas en protestas y paros nacionales y el inicio de los calendarios preelectorales de Congreso y Presidencia. Adicionalmente, se dan procesos como la aprobación del Acto Legislativo 017/2017 que crea 16 curules especiales para paz y la puesta en marcha de su calendario electoral, las elecciones de los miembros de las mesas de víctimas, la reactivación de la elección de Juntas de Acción Comunal – JAC, y las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de la Juventud.

Desde abril hasta junio se presentó un incremento constante de la violencia, periodo que coincidió con el desarrollo más álgido de la ola de protestas vivida en el país, la cual dio inicio el 28 de abril (Gráfica 1). Durante el mes de septiembre se registró un incremento en los hechos con respecto a agosto, mes que coincide con la expedición del calendario electoral de las CTEP y el inicio el registro de comités inscriptores de candidaturas apoyadas por grupos significativos de ciudadanos, además del periodo de recolección de apoyos para las curules de paz. Para finalizar, noviembre ha sido el mes del año con más registros de violencia (63), situación que no sorprende si consideramos que es el escenario del proceso de inscripción de candidatos al Congreso de la República y del desarrollo de las elecciones de JAC.

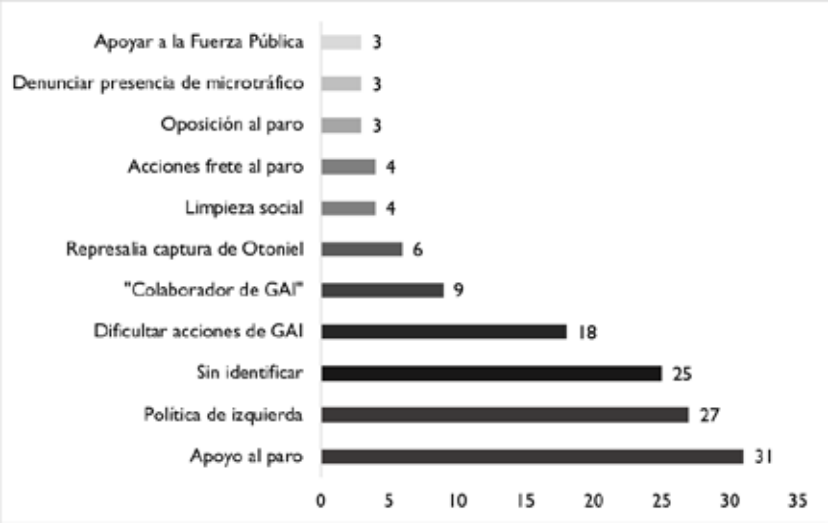
Este año estuvo marcado por la ocurrencia de numerosos eventos de amenaza colectiva los cuales, al estar dirigidos a múltiples miembros de una colectividad, comunidad o partido político, extienden la intimidación más allá de las personas directamente amenazadas. Este hecho puede generar la sensación de que cualquier integrante de dicha colectividad está en riesgo.

En específico, han tenido lugar 26 eventos que han dejado consigo 133 víctimas, el 66.9% corresponden a líderes sociales (89), el 30.8% a políticos (41) y el 2.3% a comunales. A diferencia de los ocurrido

en años anteriores, en el 2021 la ola de protestas y el estallido social vivido en el país se ha convertido en un propulsor de la violencia contra líderes, pues 31 de las víctimas de amenazas colectivas, han sido objeto de este hecho por manifestar su apoyo al paro.

Por otro lado, tanto líderes políticos como sociales fueron amenazados a razón de su política de izquierda; son 6 los eventos y 27 las víctimas de amenazas colectivas que explícitamente manifestaron tener como motivación la lucha contra el comunismo y la izquierda. Por último, 18 de las víctimas de amenazas colectivas lo fueron a razón de su trabajo desarrollado en el territorio, que se constituye como un obstáculo para el actuar de los diferentes grupos armados ilegales que tienen presencia en el país (Gráfica 2).

Gráfica 2. Razón de la Amenaza colectiva por número de víctimas.



Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

En cuanto a la distribución de la violencia según los tipos de liderazgos, los líderes políticos fueron objeto de un total de 181 agresiones (que representan el 37.5% del total), mientras que los líderes sociales y comunales fueron víctimas de 302 hechos de violencia, de manera conjunta. A continuación, se presenta de forma detallada la situación específica para cada uno de los liderazgos.

3.1. Violencia contra líderes políticos: las elecciones se acercan y la violencia en su contra aumenta

En 80 municipios del país (el 7.1% del territorio nacional) agrupados en 27 departamentos (84.4%), un total de 181 líderes políticos fueron víctimas de alguna agresión y 46 de violencia letal. Esto representa

un aumento de 16.8% y de 103.4% en los hechos de violencia frente al mismo periodo del 2020 y el 2017, respectivamente, lo que constituye un escenario desalentador.

Además, los asesinatos de personas que ejercen estos roles de liderazgo también han incrementado (en un 50% y 71.4%, respectivamente), al pasar de 14 y 16 a 24. Los datos anteriores adquieren una relevancia particular en el marco del calendario preelectoral pues, como lo evidencia la experiencia desde 2014, las agresiones contra este tipo de liderazgo tienden a aumentar.

De otra parte, desagregando los hechos de violencia según el cargo (Tabla 1), se puede observar que los concejales electos y los exfuncionarios y excandidatos fueron los más afectados, al reunir el 36.5% de los hechos de violencia y ser víctimas de la mayoría de la violencia letal (el 58.7%). En términos generales, preocupa la situación de funcionarios electos[4], no solo porque concentran el 51.4% del total de agresiones contra los líderes políticos, sino porque reunieron el 59.1% de los atentados; los concejales son los que más registraron dicho hecho letal (9)[5].

Tabla 1. Hechos de violencia contra líderes políticos según cargo.

Cargo	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	Total	%
Concejal electo	24	0	0	9	3	36	19,9%
Exfuncionario/ Excandidato	14	1	0	2	13	30	16,6%
Funcionario de la administración	17	0	0	4	4	25	13,8%
Congresista electo	16	0	0	0	0	16	8,8%
Alcalde electo	15	0	0	1	0	16	8,8%
Miembro de JAL	9	0	0	0	1	10	5,5%
Funcionario del Ministerio Público	7	0	0	1	0	8	4,4%

[4] Referentes a funcionarios públicos de elección popular que se encuentran en ejercicio del cargo, en este caso: 36 concejales, 19 alcaldes (incluyendo a alcaldes encargados que, pese a no ser un funcionario de elección popular, se catalogan como líderes políticos por el cargo que ostentan), 16 congresistas, 10 miembros de JAL, 7 gobernadores, 4 diputados y el Presidente de la República.
[5] 2 del partido MAIS, 1 del Partido Alianza Verde, 1 del Partido Conservador, 1 del Centro Democrático, 1 de AICO, 1 de ASI, 1 del Polo Democrático Alternativo y 1 de la coalición "Juntos por Popayán".

Gobernador electo	5	0	0	2	0	7	3,9%
Líder de partido	5	0	0	1	1	7	3,9%
Candidato CMJ	6	0	0	0	0	6	3,3%
Candidato al Congreso	3	0	0	1	0	4	2,2%
Diputado electo	4	0	0	0	0	4	2,2%
Funcionario Rama Judicial	2	0	0	0	2	4	2,2%
Alcalde encargado	3	0	0	0	0	3	1,7%
Candidato a alcaldía	2	0	0	0	0	2	1,1%
Funcionario Autoridad Electoral	1	0	0	0	0	1	0,6%
Precandidato presidencial	1	0	0	0	0	1	0,6%
Presidente electo	0	0	0	1	0	1	0,6%
Total	**134**	**1**	**0**	**22**	**24**	**181**	**100%**

Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

Los liderazgos políticos más locales son los más violentados. Particularmente, quienes han sido asesinados son líderes que se desenvuelven a nivel municipal y local; hablamos de los concejales y exconcejales, excandidatos al concejo, exalcaldes, secretarios de gobierno de alcaldías, ediles y dirigentes de partidos. Los gobernadores, diputados y congresistas, quienes cuentan con alcance regional y nacional, no han sido víctimas de este hecho.

Lo anterior puede encontrar explicación porque quienes ejercen cargos locales y municipales, los exfuncionarios y los excandidatos, suelen contar con esquemas de seguridad más débiles (o no tener), lo que los vuelve un blanco fácil de la violencia, en comparación con quienes ostentan cargos de reconocimiento regional y nacional.

En referencia a la filiación partidista de los funcionarios de elección popular que fueron víctimas de algún hecho de violencia, 15 funcionarios del Centro Democrático fueron objeto de alguna agresión, lo que representa el 16.1% del total. Sin embargo, es posible concluir que la violencia no presenta un tinte partidista o patrón ideológico particular: de los 21 partidos políticos con personería jurídica (5 de ellos creados re-

cientemente[6]), 13 de ellos reportaron víctimas de agresiones en general y 9 de hechos letales. Además, los funcionarios electos a través de coaliciones fueron los más afectados, sin dejar a un lado el hecho de que se registraron víctimas que llegaron a la política por medio de firmas.

En ese sentido, de los datos se desprende que las afectaciones, más allá de estar motivadas por la filiación política de los funcionarios, se da a razón de las agendas y procesos que impulsan los líderes; es imposible identificar una afectación sistemática a un partido en específico.

Tabla 2. Hechos de violencia contra líderes políticos según cargo.

Partido Político	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	Total	%
Coalición	16	0	0	3	0	19	20,4%
Centro Democrático	13	0	0	2	0	15	16,1%
Partido Liberal	7	0	0	0	2	9	9,7%
Cambio Radical	8	0	0	0	0	8	8,6%
Partido/Alianza Verde	6	0	0	2	0	8	8,6%
MAIS	5	0	0	2	0	7	7,5%
Colombia Humana-UP	6	0	0	0	0	6	6,5%
Polo Democrático	5	0	0	1	0	6	6,5%
G.S.C. Independientes	4	0	0	0	0	4	4,3%
ASI	1	0	0	1	1	3	3,2%
Partido Conservador	1	0	0	1	1	3	3,2%
Colombia Justa Libres	2	0	0	0	0	2	2,2%
AICO	0	0	0	1	0	1	1,1%
Partido Colombia Renaciente	1	0	0	0	0	1	1,1%
Partido de la U	1	0	0	0	0	1	1,1%
Total	**76**	**0**	**0**	**13**	**4**	**93**	**100%**

Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

[6] Nuevo Liberalismo, Colombia Humana, Dignidad, Movimiento de Salvación Nacional y Partido Oxígeno Verde

Por otro lado, entre el 1 de enero y el 30 de noviembre del 2021 se registraron 12 amenazas y 1 atentado[7] contra candidatos a diferentes corporaciones (ver tabla 2). Los más vulnerados fueron los candidatos a Consejos Municipales y Locales de la Juventud con 6 víctimas, el 50% de ellas del partido Colombia Humana, seguidos por los aspirantes al Congreso de la República (4) de cuatro partidos políticos diferentes, 2 candidatos para las elecciones atípicas de la alcaldía de Margarita, Bolívar y 1 precandidato presidencial.

De esta manera, 5 de las víctimas son candidatos a participar en las elecciones legislativas y presidenciales que tendrán lugar el próximo año. Aunque es un número bajo, esta cifra marca un panorama preocupante pues en el mismo periodo del 2017, que también constituye un año preelectoral de elecciones nacionales, ningún candidato fue vulnerado y, a pesar de ello, el año del certamen electoral (2018), 7 candidatos al Congreso fueron víctimas de violencia (5 atentados y 2 amenazas) y 3 aspirantes a la presidencia fueron amenazados. Conforme a ello, el saldo para el 2022 podría ser devastador.

Tabla 3. Hechos de violencia contra candidatos según corporación y partido político.

Corporación / Partido Político	Alcaldía	Congreso	Consejos de Juventud	Presidencia	Total	%
Colombia Humana-UP	1	0	3	0	4	30,8%
G.S.C. Independientes	0	0	2	0	2	15,4%
Cambio Radical	0	1	0	0	1	7,7%
Centro Democrático	0	0	0	1	1	7,7%
Coalición Pacto Histórico	0	1	0	0	1	7,7%
Coalición MIRA y Colombia Justa Libres	0	1	0	0	1	7,7%
MAIS	1	0	0	0	1	7,7%
Partido/Alianza Verde	0	0	1	0	1	7,7%
Polo Democrático	0	1	0	0	1	7,7%
Total general	2	4	6	1	13	

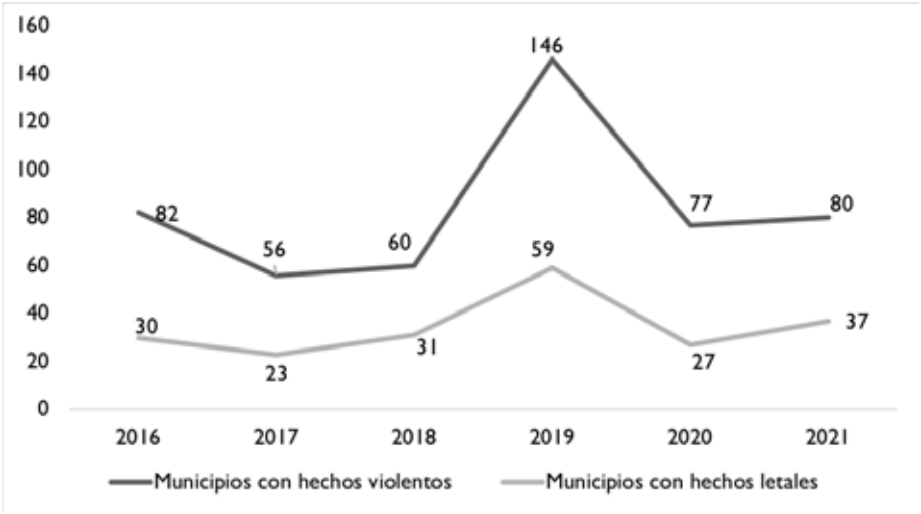
Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

[7] Contra un candidato a la Cámara de Representantes por el Huila, del partido Cambio Radical.

3.2. La geografía de la violencia contra líderes políticos

Los 181 hechos de violencia contra líderes políticos tuvieron lugar en 80 municipios del país, 37 de los cuales registraron como mínimo un hecho de carácter letal. A excepción del 2019, el 2021 se convirtió en el año con mayor número de municipios en registrar agresiones letales, incluso llegando a superar el registro de 2018 (año electoral); así como el segundo con más escenarios de violencia general contra líderes políticos (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Número de municipios con hechos violentos y letales contra líderes políticos (2016 – 2021).



Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

Los departamentos de Norte de Santander, Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Cesar concentran el 52.5% de las agresiones, y el 66.7% de los asesinatos de líderes políticos registrados en el país, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 4. Departamentos con hechos de violencia contra líderes políticos.

Departamento	# Municipios	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total	%
Norte de Santander	5	10	0	9	2	21	11,6%
Bogotá D.C.	1	18	0	0	2	20	11,0%
Antioquia	8	13	0	0	4	17	9,4%
Valle del Cauca	4	14	0	1	2	17	9,4%
Cauca	6	8	1	2	2	13	7,2%
Magdalena	2	10	0	1	0	11	6,1%
Sucre	4	8	0	1	0	9	5,0%
Meta	5	6	0	1	1	8	4,4%
Cesar	5	2	0	1	4	7	3,9%
Tolima	3	6	0	0	1	7	3,9%
Nariño	6	4	0	1	1	6	3,3%
Bolívar	2	4	0	0	0	4	2,2%
Caquetá	3	3	0	0	1	4	2,2%
Casanare	3	3	0	1	0	4	2,2%
Córdoba	3	3	0	0	1	4	2,2%
Cundinamarca	4	3	0	1	0	4	2,2%
Risaralda	1	4	0	0	0	4	2,2%
Santander	2	3	0	1	0	4	2,2%
Arauca	3	0	0	1	2	3	1,7%
Atlántico	2	3	0	0	0	3	1,7%
Huila	2	2	0	1	0	3	1,7%
Caldas	1	2	0	0	0	2	1,1%
Quindío	1	1	0	0	1	2	1,1%
Boyacá	1	1	0	0	0	1	0,6%
Chocó	1	1	0	0	0	1	0,6%
La Guajira	1	1	0	0	0	1	0,6%
Putumayo	1	1	0	0	0	1	0,6%
Total general	**80**	**134**	**1**	**22**	**24**	**181**	

Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

Dentro de dichos territorios, llama la atención el departamento de Norte de Santander que, además de concentrar el 11.6% del total de hechos de violencia registrados en Colombia, la cantidad más alta (21), fue el departamento con el mayor registro de hechos letales. Esta situación genera preocupación pues, desde el inicio del monitoreo de la MOE, Norte de Santander nunca había presentado un escenario tan desalentador en términos de violencia contra líderes políticos.

Asimismo, destaca el caso de Bogotá D.C que registró 20 hechos de violencia contra líderes políticos, 18 de los cuales corresponden a amenazas, 7 de ellas en el marco de eventos colectivos. Si bien puede resultar alarmante la cantidad de hechos, este dato sorprende si tenemos en cuenta que se trata de la ciudad más grande y que concentra la institucionalidad del país. Conforme a ello, reúne un número importante de funcionarios locales, regionales y nacionales y, por ende, representa el epicentro político de Colombia.

Por otro lado, en 8 municipios del departamento de Antioquia se registraron 17 agresiones, 4 de ellas asesinatos, el número más alto junto a Cesar. Hay que resaltar que, desde el 2015, el departamento no registraba un número tan alto de asesinatos, lo que evidencia que la violencia se esa recrudeciendo.

Para finalizar, vale la pena enfatizar que el 11.6% de los hechos y el 50% de los asesinatos tuvieron lugar en zonas rurales de los municipios. Esto sugiere que los líderes políticos son más vulnerables a la violencia letal en dichas zonas.

3.3. Líderes sociales y comunales: principales víctimas de la violencia letal

A lo largo del 2021 la MOE ha registrado un total de 302 líderes sociales y comunales víctimas de hechos de violencia, en 27 departamentos del país, que reúnen a 118 municipios, es decir, al 10.5% del territorio. De dicho total municipal, 59 fueron escenario de 110 hechos letales, en específico 74 asesinatos y 36 atentados. Se resalta también que, en el 2021, estos liderazgos fueron objeto de los 5 diferentes tipos de agresiones monitoreadas.

Para caracterizar de mejor manera la violencia contra estos liderazgos, es necesario ver con detenimiento las víctimas, la geografía y el carácter de los hechos. Con base en ello, se presenta un desagregado para la violencia social y comunal, respectivamente; no solo para el territorio nacional, sino también en las 16 Circunscripciones Transitorias de Paz.

3.3.1. Violencia contra líderes sociales

Aunque la violencia contra liderazgos políticos ha aumentado significativamente, los líderes sociales son los más afectados en el 2021, con un total de 254 hechos de violencia registrados en 97 municipios, que representan el 52.6% del total para todos los liderazgos. Las cifras indican que 1 de cada 2 líderes violentados es social, es decir que cumplen ejercicios

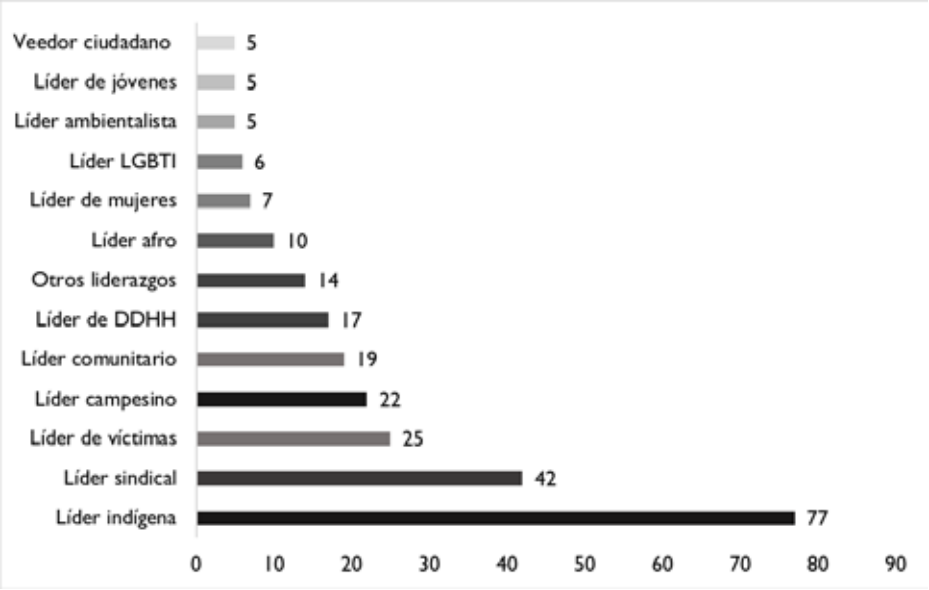
de defensa de derechos humanos y de representación de procesos de participación con origen social.

Estos líderes fueron los que sufrieron mayores impactos por hechos de violencia como amenazas, atentados, asesinatos y secuestros, en comparación con los líderes políticos y comunales. En el 2021, concentraron el 53% de las amenazas registradas en el país, 50% de los atentados, 53.1% de los asesinatos y el 50% de los secuestros. Este escenario evidencia que sus luchas se perciben cada vez más como un obstáculo para distintos actores o grupos que hacen presencia en los territorios. Los ataques frontales y afectaciones contra líderes sociales tienen consecuencias particulares, pues a través de los hechos de violencia no solo se ataca a las personas, situación que de por sí ya resulta preocupante, también impacta a la organización misma de las comunidades y los proyectos o causas que se defienden.

Lo anterior se vuelve aún más grave si consideramos que 81 de las 254 agresiones fueron hechos letales (el 31.4%, la segunda proporción más alta). Esto quiere decir que hay una tendencia a silenciar la voz y acabar con la vida de los líderes sociales, en vez de disuadir su acción a través de la coacción e intimidación, como ocurre en mayor medida en el caso de los liderazgos políticos.

Es necesario precisar que los líderes sociales no siempre desempeñan un único tipo de liderazgo específico, pues su actividad puede dirigirse a distintos objetivos o temáticas. Aun así, se logró identificar que los líderes indígenas (77 víctimas), sindicales (42 víctimas), de víctimas (25 víctimas) y campesinos (22 víctimas) fueron los más afectados por los diferentes hechos violentos. Estos cuatro grupos concentraron el 65.4% de las agresiones frente a los líderes sociales, tal y como se muestra en la gráfica 4.

Gráfica 4. Líderes sociales víctimas de violencia por tipo de liderazgo ejercido.



Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

Los líderes indígenas se posicionan como los más afectados: concentran el 30.3% del total de hechos registrados, de las cuales el 32.3% fueron letales (16 asesinatos y 10 atentados). De los 51 líderes amenazados, 39 (el 76.5%). Estas acciones se dieron a través de eventos colectivos con el propósito extender la afectación a la comunidad en su conjunto.

Por la letalidad de las afectaciones de las que son víctimas los líderes indígenas, la aparición de amenazas, fundamentalmente colectivas en su contra, no solo evidencia la grave situación de seguridad que afrontan los pueblos originarios en nuestro país, sino que pone una alerta en las autoridades de distintos niveles territoriales. Estas amenazas deben tratarse con el cuidado necesario ante un tan elevado nivel de letalidad en el resto de las afectaciones. Estos los asesinatos son especialmente graves, pues en la mayoría de los casos están dirigidos a autoridades tradicionales, lo que no solo termina en vacíos de representación, también en la perdida de conocimientos fundamentales para la comunidad.

En cuanto a la ubicación geográfica de las agresiones, es de destacar el caso de Cauca donde 24 líderes indígenas fueron objeto de algún hecho de violencia; es el departamento con la mayor cantidad de registros, 31.2% del total. De estos, 6 fueron asesinados y otros 6 atentados; es decir, el 50% de los hechos contra este grupo fueron letales. En este departa-

mento el principal hecho violento registrado fueron las amenazas (12), llevadas cabo a través de panfletos, como consecuencia de las políticas impulsadas en el territorio por parte de estos líderes, las cuales dificultan el accionar de las disidencias de las FARC.

Esto permite advertir que las agresiones contra los líderes indígenas no necesariamente están motivadas por su condición étnica. También, pueden derivarse de los proyectos que, ante un Estado ausente, adelantan en materia de sustitución de cultivos y defensa del territorio, combatiendo el desarrollo de la cadena de narcotráfico. En la actualidad los líderes indígenas se encuentran llevando a cabo un proyecto denominado "La Minga hacia Adentro", que consiste en la erradicación de cultivos ilícitos por mano propia, el control de los territorios de circulación de grupos armados ilegales y la expulsión de agentes foráneos; esto ha generado conflictos con los GAI y con la comunidad misma.

Los líderes sindicales fueron el segundo grupo más vulnerado, al reunir el 16,5% de las agresiones contra líderes sociales, 38 correspondientes a amenazas, las cuales derivaron, en su mayoría (27), de eventos colectivos. Esta violencia es espacialmente desatada a partir de las protestas: gran parte de las amenazas se dieron a razón del apoyo al paro nacional manifestado por los líderes y la política de izquierda que se "pretendía impulsar" a través del mismo. De esta manera, 15 de las 42 agresiones (entre ellas 2 asesinatos) tuvieron lugar en el departamento de Valle del Cauca, territorio donde se vivieron fuertes tensiones derivadas de las protestas, convirtiéndose en el epicentro del paro.

Por otro lado, los líderes de víctimas fueron objeto de 25 agresiones, 10 de ellas letales (8 atentados y 2 asesinatos). Se destaca una afectación especial contra las lideresas, pues reunieron el 68% de las afectaciones, el 75% de los atentados y el 50% de los asesinatos. Esta situación resulta alarmante porque no solo constituye una revictimización, también afecta gravemente la participación de los líderes, y víctimas en general, en los procesos de memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición. Además, en palabras de una lideresa de víctimas de San Agustín, Huila: "Cuando un líder de un proceso está en riesgo, estamos en riesgo todos; todos nosotros tenemos miedo. Hoy en día la violencia no se limita al campo, en las ciudades también somos vulnerables y eso lo demostró el caso de Derly[8], más aún si somos mujeres".

La distribución geográfica de los hechos violentos contra liderazgos sociales (Tabla 4), tuvieron lugar en 26 departamentos y 97 municipios del país. El Valle del Cauca, Cauca, Antioquia, Tolima y La

[8] Derly Pastrana Yara, presidenta de la Mesa Departamental de Víctimas en el Huila, asesinada en Neiva por sicarios.

Guajira son los territorios que concentraron el 50.8% de las agresiones y el 28.8% de los asesinatos.

Es necesario hacer énfasis en el Valle del Cauca que se posicionó como el territorio más afectado al concentrar el 15.7% del total de agresiones, en tan solo 4 de sus 16 municipios (el 25%); además, es el segundo departamento del país con el mayor registro de asesinatos.

El departamento del Cauca, por su parte, se posicionó como el territorio de mayor riesgo para los líderes sociales. Además de reunir el 15.4% de las agresiones registradas en el país, fue el escenario del mayor número de hechos letales (14 asesinatos y 7 atentados), agrupando el 25.9% del total nacional. Lo anterior, evidencia la gravedad de la situación de violencia política presente en el territorio, por la gravedad de los hechos y su extensión territorial pues han tenido lugar en 15 municipios del departamento. En este contexto, se hace urgente la adopción de medidas tendientes a garantizar la protección y seguridad para el libre y completo ejercicio de derechos políticos y sociales de los líderes y comunidades.

Tabla 5. Departamentos con hechos de violencia contra líderes sociales.

Depto	# Municipios	Amenaza	Asesinato	Atentado	Desap	Secuestro	Total	%
Valle del Cauca	4	32	7	1	0	0	40	15,7%
Cauca	15	18	14	7	0	0	39	15,4%
Antioquia	13	14	6	0	0	1	21	8,3%
Tolima	2	14	1	0	0	0	15	5,9%
La Guajira	2	6	1	7	0	0	14	5,5%
Bogotá D.C.	1	11	0	1	0	0	12	4,7%
Sucre	5	10	1	1	0	0	12	4,7%
Cesar	7	8	0	3	0	0	11	4,3%
Córdoba	5	5	1	3	0	0	9	3,5%
Huila	2	6	1	1	0	0	8	3,1%
Putumayo	6	3	4	1	0	0	8	3,1%
Santander	4	5	1	2	0	0	8	3,1%
Bolívar	4	6	1	0	0	0	7	2,8%
Meta	3	4	2	0	0	0	6	2,4%
Nariño	4	1	4	1	0	0	6	2,4%
Norte de Santander	2	4	1	0	0	1	6	2,4%
Magdalena	2	2	1	0	2	0	5	2,0%
Boyacá	2	4	0	0	0	0	4	1,6%

Chocó	4	1	3	0	0	0	4	1,6%
Cundinamarca	2	4	0	0	0	0	4	1,6%
Arauca	1	2	1	0	0	0	3	1,2%
Atlántico	2	3	0	0	0	0	3	1,2%
Casanare	1	2	0	1	0	0	3	1,2%
Risaralda	2	1	2	0	0	0	3	1,2%
Caldas	1	2	0	0	0	0	2	0,8%
San Andrés y Providencia	1	1	0	0	0	0	1	0,4%
Putumayo	1	1	0	0	0	1	0,6%	
Total	**97**	**169**	**52**	**29**	**2**	**2**	**254**	

Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

3.3.2. Violencia contra líderes comunales

Las Juntas de Acción Comunal - JAC han funcionado, por cerca de 60 años, como procesos sociales de acción participativa. Representan un mecanismo de promoción humana, en tanto que impulsa a la comunidad a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Además, son expresiones organizadas que funcionan como dinamizadores y canalizadores de la participación ciudadana en escenarios urbanos y rurales. Cumplen el propósito, en muchos casos, de diseñar soluciones de problemas públicos, incentivar el desarrollo integral comunitario, vigilar y contribuir a la prestación de servicios, animar la integración comunitaria, demandar la realización de obras y escoger representantes que intervengan ante autoridades públicas.

Estos aspectos han puesto a las JAC en una posición especialmente vulnerable a la violencia política. En el 2021 se han presentado un total de 48 hechos de violencia contra líderes comunales, 22 de ellos asesinatos y 7 atentados. Es decir, el 60.4% de las agresiones en su contra constituyen hechos letales, la proporción más alta de los liderazgos monitoreados; los asesinatos son las agresiones más reiterativas, rompiendo con la tendencia general donde son las amenazas el hecho más recurrente.

Dicho panorama resulta preocupante en especial por lo ocurrido en los primeros meses del año cuando los procesos comunales se detuvieron a causa de la pandemia, lo que implicó la poca visibilización de los miembros de JAC. En respuesta, en septiembre, a través de la resolución número 1513, se estableció que las elecciones de JAC se desarrollarían el 28 de noviembre de 2021; situación que llevó a la reactivación de estos escenarios de representación y participación local.

En el escenario electoral que tendrá lugar el próximo año, los intereses municipales y regionales representados en estos líderes van a entrar en el juego de apoyos y contienda electoral. Esto podría traer un aumento significativo en la violencia contra estos liderazgos sociales, como lo ha identificado la MOE.

Resultan preocupantes aquellos hechos de violencia dirigidos a presidentes de las Juntas de Acción Comunal, que concentraron el 64,6% de las agresiones contra líderes comunales (Tabla 6). Cabe destacar que el 58.1% de los hechos violentos contra presidentes de las JAC fueron letales. Esta situación puede explicarse por el presidencialismo existente en las Juntas, según el cual, los presidentes son las figuras con mayor visibilidad en la comunidad y, por ende, las más vulneradas. Sumado a ello, los presidentes de JAC también representan el único cargo que ha sido objeto de desapariciones forzadas, hechos que además de ser poco comunes, son de extrema gravedad.

Tabla 6. Miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC) víctimas de violencia por tipo de hecho.

Cargo	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	Total	%
Presidente JAC	10	1	2	6	12	31	64,6%
Secretario JAC	2	0	0	0	2	4	8,3%
Fiscal JAC	0	0	0	0	3	3	6,3%
Vicepresidente JAC	1	0	0	1	1	3	6,3%
Candidato Presidencia JAC	1	0	0	0	1	2	4,2%
Tesorero de JAC	0	0	0	0	2	2	4,2%
Presidenta de la Asociación JAC	2	0	0	0	0	2	4,2%
Expresidente JAC	0	0	0	0	1	1	2,1%
Total	**16**	**1**	**2**	**7**	**22**	**48**	

Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

En el contexto descrito, un candidato a la presidencia de una JAC en Antioquia y otro en Caldas, fueron asesinados, otro fue amenazado a razón de su aspiración en Bolívar.

En cuanto a la ubicación geográfica de los hechos, estos tuvieron lugar en 36 municipios de 17 departamentos de Colombia; se resalta la situación de Caquetá, Norte de Santander y Meta, pues fue ahí donde se perpetraron la mayoría de los hechos de violencia del periodo. En el caso de Caquetá, se registraron 6 agresiones contra líderes comunales, con el agravante de que tres de ellas (el 50%) fueron asesinatos y dos correspondieron a desapariciones.

Por otro lado, Norte de Santander fue el escenario de 5 hechos de violencia (el 10.4% del total), de los cuales 2 fueron asesinatos y 1 atentado; este es uno de los territorios con más letalidad en la violencia. En el departamento de Meta también tuvieron lugar 5 afectaciones, 4 de ellas letales (2 asesinatos y 2 atentados), una proporción muy elevada.

Llama la atención el caso del departamento de Antioquia: los 4 hechos violentos contra líderes comunales registrados correspondieron a asesinatos. Dicha situación pone de presente el especial riesgo al que se enfrenta este liderazgo en el territorio, pues los actores generadores de violencia optan por el asesinato como primer mecanismo de acción y amedrentamiento.

Por último, vale la pena resaltar que el 43.8% de los hechos de violencia y el 77.3% de los asesinatos ocurrieron en sectores rurales. La MOE reitera el llamado a los gobiernos locales y el 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.

3.3.2. La violencia social y comunal en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CTEP: la disyuntiva de los líderes, participar o vivir

El Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera establece, en el punto dos, relativo a la participación política, un pacto de "apertura democrática" para promocionar la participación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono.

En específico, plantea la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes que integran a 167 municipios, con una vigencia de 2 periodos electorales. Este mecanismo tiene el propósito de garantizar la integración, inclusión y representación política de las poblaciones que habitan zonas que, además de haber sufrido el conflicto, han vivido la debilidad institucional y la pobreza.

Las CTEP constituyen además, una medida de satisfacción, reparación y no repetición en favor de las víctimas del

conflicto, pues responden al derecho a la igualdad, a la participación política de las víctimas y a la reparación integral. Conforme a ello, estas estarán ocupadas por víctimas y líderes sociales de dichos territorios, cuyas candidaturas serán inscritas por organizaciones sociales, campesinas, indígenas y de víctimas, incluyendo las de las mujeres y grupos significativos de ciudadanos.

En ese sentido, para la Misión de Observación Electoral, resulta fundamental monitorear y visibilizar la situación de violencia contra líderes sociales y comunales en dichas CTEP, a fin de advertir sobre el riesgo en el que se encuentra la participación y representación plena de las comunidades y los sectores que allí se desarrollan. Lo anterior, partiendo del hecho de que las agresiones contra dichos liderazgos pueden constituir una razón para no candidatizarse o pueden agravarse a medida que se aproximan las elecciones, ya que el hecho de ser candidatos los expone y los hace más vulnerables. Por este motivo, los 167 municipios son territorios en los que las medidas de protección a los liderazgos resultan de la mayor relevancia.

Entre el primero de enero y el 30 de noviembre de 2021, se registraron 117 hechos de violencia contra líderes sociales y comunales, en 59 municipios de 15 de las 16 CTEP (el 93.8%), representando el 38.7% de todos los hechos violentos contra estos liderazgos ocurridos en el país. Además, de los 74 asesinatos de dichos líderes registrados en el 2021, 52 se presentaron en CTEP, lo que significa que el 70.3% de los asesinatos del país se dieron estos territorios (Tabla 7).

Tabla 7. Regiones CTEP donde se han presentado hechos de violencia contra líderes sociales y comunales.

CTEP	# Mun.	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	Total	%
C 1 Nariño-Cauca-Valle	13	17	0	0	5	15	37	31,6%
C 8 Montes de María	4	13	0	0	1	1	15	12,8%
C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	6	7	0	2	2	2	13	11,1%
C 3 Bajo Cauca	7	4	0	0	0	5	9	7,7%
C 11 Putumayo	7	2	0	0	1	5	8	6,8%
C 14 Sur de Córdoba	4	3	0	0	3	1	7	6,0%
C 5 Caquetá	4	1	0	2	0	3	6	5,1%
C 9 Pacífico-Valle-Cauca	1	3	0	0	0	3	6	5,1%

C 10 Pacífico Nariño	2	1	0	0	0	3	4	3,4%
C 13 Sur de Bolívar	2	1	0	0	0	2	3	2,6%
C 16 Urabá	3	1	1	0	0	1	3	2,6%
C 4 Catatumbo	3	0	1	0	1	1	3	2,6%
C 15 Sur del Tolima	1	0	0	0	0	1	1	0,9%
C 6 Chocó	1	0	0	0	0	1	1	0,9%
C 7 Sur de Meta-Guaviare	1	0	0	0	0	1	1	0,9%
Total CTEP	**59**	**53**	**2**	**4**	**13**	**45**	**117**	
Total nacional	**118**	**185**	**3**	**4**	**36**	**74**	**302**	
% CTEP	**50,0%**	**28,6%**	**66,7%**	**100,0%**	**36,1%**	**60,8%**	**38,7%**	

Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

En cuanto a la proporción de los hechos registrados según su naturaleza y con respecto al total nacional, la amenaza fue la agresión más reiterativa en las CTEP con un total de 53 registros, que representan el 28.6% del total de los hechos violentos que tuvieron lugar en dichos territorios. Por su parte, el asesinato se posicionó como la segunda afectación con el número más alto de registros (45) que, además de concentrar el 38,5% de las agresiones a líderes en circunscripciones especiales, representa el 60,8% del total de asesinatos registrados en el país. A lo que se suma que la totalidad de desapariciones y el 66.7% de los secuestros se presentaron en estos territorios, situación que evidencia que estos territorios son los focos de letalidad y por ende los de mayor riesgo para los líderes.

Los líderes sociales fueron objeto de la mayoría de los hechos de violencia en estos territorios (con un total de 95) y hechos letales (33 asesinatos y 12 atentados); mientras que los líderes comunales sufrieron un total de 22 agresiones, 12 de ellas (el 54.5%) asesinatos.

Dentro del liderazgo social, siguiendo la tendencia nacional, los líderes indígenas son los más vulnerados, por la violencia general y letal, seguidos por los líderes campesinos y los líderes afro y comunitarios. Dichos liderazgos podrían ver especialmente afectada su representación el próximo año, pues la violencia en su contra se convierte en un elemento disuasorio a la hora de participar en el certamen electoral.

La MOE destaca con preocupación los territorios de Nariño-Cauca-Valle, Bajo Cauca, Magdalena-Guajira-Cesar y Putumayo, que concentraron el 57,3% del total de las agresiones y el 59.4% de los

asesinatos perpetrados en CTEP. En referencia a la región de Nariño-Cauca-Valle, se registraron 37 agresiones, 15 de ellas asesinatos, siendo la circunscripción con la mayor cantidad de dichos hechos.

En su caso, se resalta con gravedad la situación específica de los líderes indígenas; estos han sido víctimas del 59.5% de los hechos violentos y de 10 hechos letales (6 asesinatos y 4 atentados). En ese sentido, las autoridades tradicionales y miembros en general de los 45 resguardos indígenas ubicados en los 24 municipios de la CTEP interesados en participar en las elecciones del 2022, presentan una alta vulnerabilidad.

El Bajo Cauca, además de registrar la cuarta cantidad más alta de agresiones (9), constituye un caso de alerta: el 55.6% de los hechos registrados (5) fueron asesinatos. Dicho panorama muestra que los liderazgos y los procesos adelantan, están expuestos a un riesgo importante; en la mayoría de los casos los actores generadores de violencia optan por ponerles fin de manera drástica y definitiva. En esta CTEP, los líderes campesinos son los más vulnerados, al haber sido víctimas de 3 asesinatos y 1 amenaza; la violencia que más les afecta es la letal.

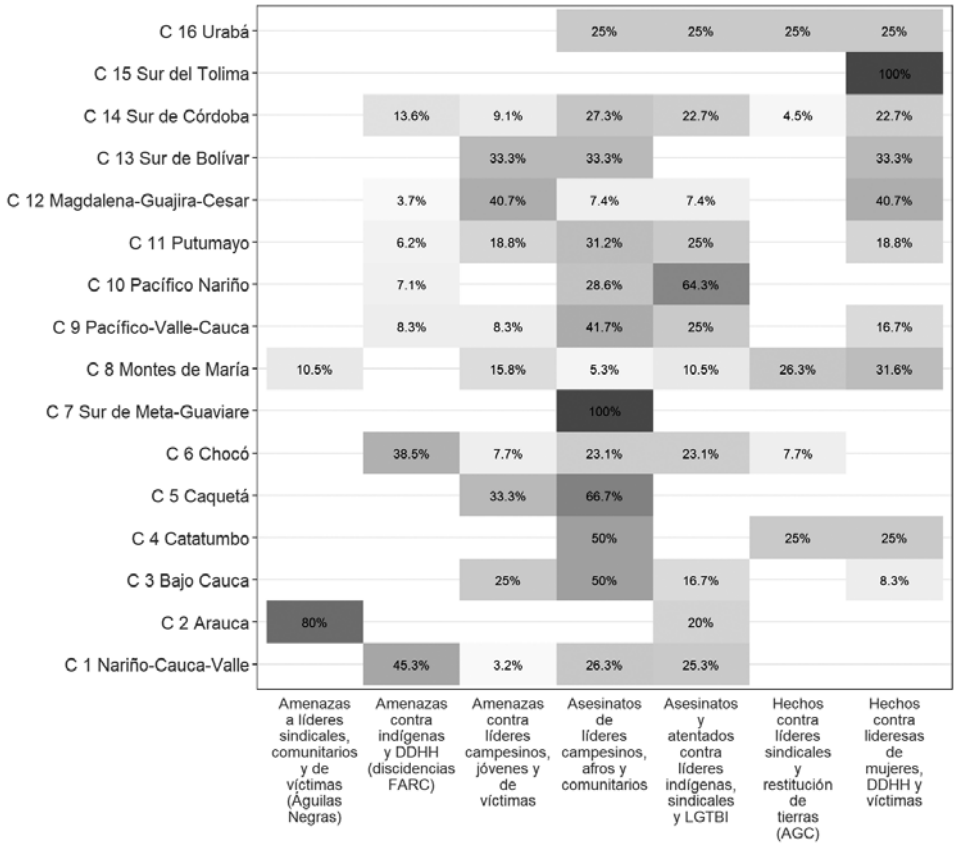
En la circunscripción de Magdalena-Guajira-Cesar se registró el 11.1% de los hechos violentos ocurridos en territorios CTEP, los cuales incluyeron 2 asesinatos, 2 atentados y 2 desapariciones. Los líderes afro fueron las víctimas de las 2 desapariciones forzadas, mientras que los atentados y asesinatos se dirigieron a líderes comunitarios, indígenas, juveniles y comunales. Esta situación que puede significar que más allá de haber un objetivo específico de la violencia, todos los diferentes liderazgos son vulnerables.

Finalmente, Putumayo fue, después de la circunscripción 1, el territorio con mayor registro de hechos letales (6, que representan el 75% del total). Los líderes indígenas son los principales afectados por la violencia letal al reunir 2 asesinatos y 1 atentado. Vale la pena recordar que en los 8 municipios que conforman la CTEP hay presencia de 60 resguardos indígenas.

Ahora bien, en la siguiente gráfica se muestran los resultados de un ejercicio estadístico realizado para identificar los principales patrones de violencia existentes en los territorios CTEP[9], usando los datos de hechos violentos desde el año 2020; identificándose 7 categorías.

[9] Se usa un análisis de clases latentes con el fin de identificar un patrón de probabilidades condicionales de que las variables de sexo, hecho violento, presunto responsable y el tipo de victima tomen determinados valores.

Gráfica 5. Patrones de violencia contra líderes sociales en municipios CTEP.



Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

Es así como se observa que la CTEP de Nariño – Cauca – Valle y en Chocó, la mayoría de los hechos violentos (45% y 38%, respectivamente) clasifican dentro de la categoría de amenazas contra líderes indígenas y de DD.HH (fundamentalmente provenientes de las disidencias de las FARC). En Arauca la mayoría de los hechos (80%) están relacionados con amenazas a líderes sindicales, comunitarios y de víctimas; mientras que en Pacífico Nariño el 64% de los hechos se clasifica dentro de la categoría de asesinatos y atentados contra líderes indígenas, sindicales y LGBTI. En cambio, en el Sur de Meta – Guaviare, Caquetá, Catatumbo, Pacífico – Valle – Cauca y Bajo Cauca las agresiones registradas consisten en asesinatos de líderes campesinos, afros y comunitarios. Para finalizar, se identificó

que los hechos violentos registrados en el Sur de Tolima, en Magdalena – Guajira – Cesar y en Montes de María, se dirigen en su mayoría a lideresas de mujeres, de derechos humanos y de víctimas. En ese sentido, es la situación de vulnerabilidad de esos líderes la de mayor preocupación en las zonas ya mencionadas; y por ende, las que requieren de más atención.

Por otro lado, resulta necesario reiterar que el 52.1% de las afectaciones y el 82.2% de los asesinatos registrados en CTEP ocurrieron en territorios rurales, situación que no es novedosa pues se trata precisamente de los espacios donde se observa menos presencia del Estado, y por ello, en las iniciativas ciudadanas para atender las necesidades de las comunidades se tornan indispensables.

Por tal razón, es en las zonas rurales donde las medidas de protección a los liderazgos tienen mayor relevancia. Como se resaltó en el apartado de violencia contra líderes comunales, se recomienda a los gobiernos locales y el Gobierno Nacional generar un enfoque diferencial en las políticas de prevención y protección, teniendo en cuenta las diferencias entre la territorialidad urbana y rural, así como la atención a población étnica, de acuerdo a sus usos y costumbres. Esto es de vital importancia, pues es en las zonas rurales donde se desarrollarán las campañas electorales y son precisamente esas poblaciones las habilitadas para votar por las 16 CTEP el próximo 13 de marzo de 2022.

Se recuerda que los 167 municipios integrados en las circunscripciones cuentan con características específicas que los hacen más vulnerables a la violencia. En específico, se resalta que 103 de dichos territorios fueron el escenario del 76.2% de las acciones bélicas y del 61.7% de los amedrentamientos de los diferentes Grupos Armados Ilegales – GAI registrados a nivel nacional en el 2021. A lo que se suma que para el 2020 registraron un total de 135.408,3 hectáreas de cultivos de coca (el 94.9% del total nacional) y 42.390,4 ha de explotación ilícita de oro (el 61.3% del total registrado en Colombia)[10].

En ese sentido, surgen dudas acerca de la existencia de garantías de seguridad a los líderes sociales y comunales interesados en participar como candidatos a estas elecciones; más aún si consideramos que en territorios como Argelia, Cauca, se presentó un déficit de candidatización por el riesgo que implicaba aspirar ocupar las curules de paz.

En este momento, terminada la inscripción de candidatos, resulta fundamental adoptar medidas tendientes a garantizar la vida y la plena participación de los líderes, en un contexto de campaña que permita una mayor visibilidad. La situación de riesgo no termina con las elecciones, sino que es un fenómeno que se extiende al ejercicio del cargo.

[10] Según información de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

Finalmente, se resalta que el contexto de violencia no solo afecta a los líderes, también extiende a la comunidad que habitan y que representan. Las garantías para participar deben ir desde la protección de los candidatos, hasta al amparo del ejercicio del derecho al voto de manera libre y voluntaria, en condiciones en las que no se ponga en riesgo la vida.

4. ¿Podemos atribuir la violencia política a determinados elementos específicos?

Mucho se ha escuchado, desde organizaciones de la sociedad civil hasta instituciones del Estado, sobre la existencia de una relación entre la criminalidad y la violencia letal contra líderes políticos, sociales y comunales. En específico, se ha dicho que la presencia de cultivos ilícitos, de grupos armados organizados y de delincuencia hace más vulnerable a los líderes y a la población de los territorios que cuentan con dichas características.

Lo anterior por la presencia de una alta correlación entre los homicidios contra las personas defensoras de derechos humanos y el desarrollo de actividades ilícitas. Particularmente, sobre este fenómeno es posible apreciar que "cuando el número de hectáreas de hoja de coca aumenta en los municipios impactados por homicidios contra defensores de derechos humanos, este tipo de crimen también se incrementa. Igualmente, los homicidios comunes siguen el mismo patrón, es decir, cuando estos aumentan, la violencia letal contra los líderes también tiende a incrementarse" (Gutiérrez, 2020).

Para la Misión de Observación Electoral – MOE, resulta fundamental enfatizar que la violencia política constituye un fenómeno social complejo, con causas diversas, que se multiplican también a lo largo del tiempo; tanto así que lo que es causa en una fase se puede convertir en consecuencia en otra.

En ese sentido, no es apropiado limitar esta violencia a la presencia de grupos armados y economías ilegales. Lo anterior, sin desconocer que dichos elementos además de configurar escenarios especialmente complejos en términos de seguridad, pueden aumentar el riesgo al que se exponen los diferentes líderes del país, en el desarrollo de sus labores.

Con el objetivo de evidenciar la tesis de que la violencia política no se debe únicamente a los factores ya mencionados, se desarrolló un modelo de regresión con los hechos letales contra líderes (asesinatos y atentados) como variable dependiente (Y) y la presencia de GAI[11](X1), hectáreas de cultivos de coca[12] (X2), hectáreas de ex-

[11]Acciones bélicas y amedrentamientos registrados en el monitor de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.
[12]Para el 2020, año más reciente con el que se cuenta con información del Ministerio de Minas y Energía y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

plotación Ilícita de oro de aluvión[13](X3), tasa de homicidios[14](X4) y variación en las hectáreas de cultivos de coca (X5), como variables independientes y/o explicativas.

Lo anterior a fin de determinar el grado de relación entre la violencia letal contra las personas que ejercen roles de liderazgo en el país, con el accionar de grupos armados ilegales, economías ilícitas y homicidios comunes. Los siguientes fueron los resultados del modelo:

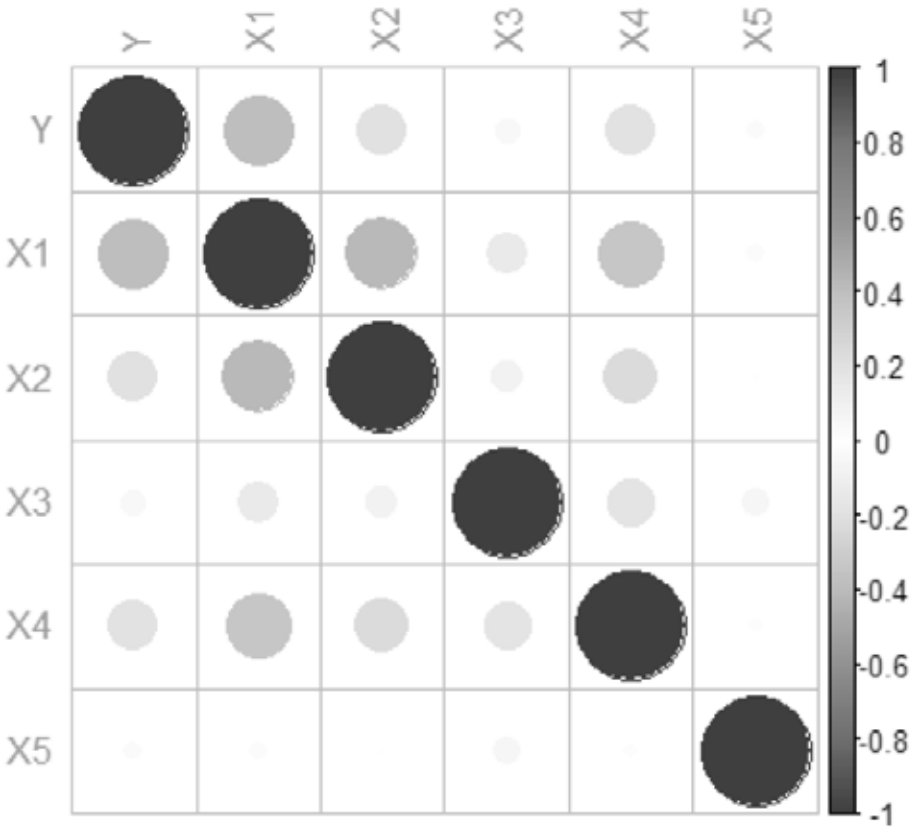
```
Coefficients:
             Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)  0.0575334  0.0186340    3.09   0.0021 **
VV$X1        0.0712012  0.0061375   11.60   <2e-16 ***
VV$X2        0.0000239  0.0000200    1.19   0.2327
VV$X3       -0.0000236  0.0000400   -0.59   0.5558
VV$X4        0.0010845  0.0004943    2.19   0.0284 *
VV$X5       -0.0004448  0.0003268   -1.36   0.1738
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.497 on 1116 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.167,     Adjusted R-squared:  0.163
F-statistic: 44.8 on 5 and 1116 DF,  p-value: <2e-16
```

Como se puede ver, el valor de R – square[15] , referente a qué tanto explican las variables independientes a la violencia letal contra líderes, es de tan solo 0.167; un valor muy bajo. Sumado a ello, es necesario destacar que las hectáreas y el aumento o reducción de estas, junto con las ha de explotación ilícita de oro, no aportan al modelo, en la medida que parecen no influir en la violencia letal contra líderes.

Por el contrario, tal como se evidencia en la gráfica 6, la presencia de GAI es la única variable significativa en el modelo, situación que no sorprende en un contexto como el de Colombia. Más aún cuando consideramos que la desmovilización de las FARC en el 2016, redundó en vacíos de poder en territorios del país, los cuales entraron a ser disputados por otros grupos armados ilegales. Dicha situación resulta a su vez en un mayor uso de la violencia contra la población. Así, cuando la soberanía está fragmentada, existe la probabilidad de que los actores que la disputan ejerzan la violencia como un mecanismo de presión sobre la población, para que colaboren o deserten de hacerlo con determinado grupo (Kalyvas, 2001).

[13] Para el 2020, año más reciente con el que se cuenta con información del Ministerio de Minas y Energía y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
[14] Calculada según el total de homicidios reportados por la Policía Nacional para el 2021.
[15] Es un valor que se ubica entre 0 y 1. Entre más cercano a 1 mejor, pues significa que el grado de intensidad o efectividad que tienen las variables independientes en explicar la variable dependiente, es alto.

Gráfica 6. Patrones de violencia contra líderes sociales en municipios CTEP.



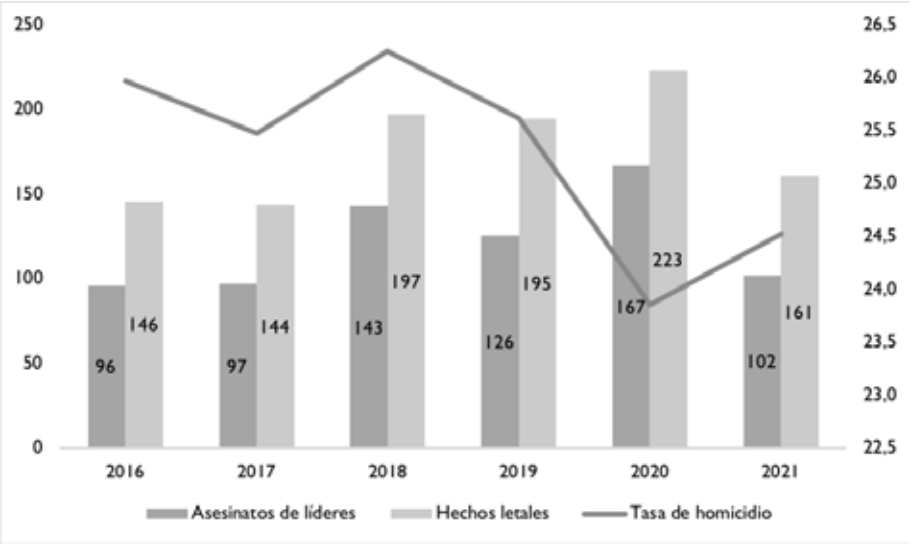
Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

Vale la pena destacar que, en dicho escenario, la violencia ejercida por los actores en disputa suele ser selectiva y masiva. Selectiva dado que cumple con dos condiciones que la hacen más efectiva: la persuasión y personalización; cuando los objetivos están bien definidos las amenazas adquieren mayor credibilidad y la selectividad le da a la violencia un carácter ejemplarizante que contribuye a reforzar el control sobre la población civil con base en el miedo y la desconfianza. Y masiva, ya que todos los GAI que se disputan el territorio la ejercen.

En ese sentido, los líderes políticos, sociales y comunales al ser los propulsores o representantes de proyectos que suelen interferir con la consolidación y el accionar de dichos actores armados, entran a constituirse como el principal objetivo de la violencia ejercida por los mismos.

Es así que la relación tan tenue (coeficiente de correlación de 0.20) de las tasas de homicidios y los asesinatos y atentados contra líderes, adquiere sentido. Tanto así, que podemos advertir lo ocurrido en el 2020, en que la tasa de homicidios nacional disminuyó, constituyéndose como la más baja registrada desde el 2016, a pesar de representar el año con la mayor cantidad de hechos letales y asesinatos de líderes desde que la MOE realiza el monitoreo a la violencia política (Gráfica 7).

Gráfica 6. Patrones de violencia contra líderes sociales en municipios CTEP.



Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

A pesar de que la presencia de GAI se posicionó como una variable importante, eso no significa que sea la causa exclusiva de la violencia política, más aún si consideramos que la correlación entre las dos variables es de tan solo 0.4. En ese sentido, la relación expuesta no debe generalizarse cuando se habla de violencia en el país, pues al no tratarse de una correlación perfecta, se hace evidente que hay más factores a considerar a la hora de explicar la ocurrencia de agresiones contra liderazgos. Por ejemplo, aquellos territorios donde hacen mayor presencia los GAI, suelen ser también los que tienen menor presencia institucional del Estado, entre otras múltiples variables.

Los cultivos de coca por su parte, están más relacionados con la presencia de Grupos Armados Ilegales, que con la violencia política misma. Lo anterior no sorprende considerando que representa

el primer eslabón de la cadena del narcotráfico, principal economía de guerra en el país. De esta manera, se puede decir que los cultivos, más allá de determinar y propiciar la violencia política, influyen indirectamente al facilitar la presencia de GAI. Más bien, podría afirmarse que su presencia deriva en una afectación directa a los líderes, únicamente cuando ellos adelantan procesos tendientes a la sustitución y erradicación de los mismos.

Con base en lo expuesto en este apartado, es posible concluir que la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, al representar un fenómeno complejo y multicausal, requiere de un acercamiento completo, que vaya más allá de la lucha contra los grupos armados ilegales que operan en el país y contra el narcotráfico. Limitar la violencia a esos elementos es desconocer todo un contexto de afectación a la democracia que integra múltiples actores e intereses. Peor aún, significa impulsar medidas y políticas de acción miopes que no se adaptan a la realidad y no van a representar una solución.

5. Conclusiones y recomendaciones

La MOE ha identificado un total de 160 municipios en riesgo por violencia política, de los cuales 55 se encuentran en riesgo medio, 61 en alto y 44 en extremo. En el caso específico de las 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz – CTEP, 71 de los municipios (el 44.1%) que las integran registran algún riesgo (20 medio, 33 alto y 18 extremo); el caso de Nariño – Cauca – Valle es el más preocupante, pues reúne la mayor cantidad de municipios en riesgo (14), 7 de ellos extremo (Tabla 8).

Tabla 8. Municipios de CTEP en riesgo por violencia política.

#	CTEP	Nivel de riesgo			Total municipios	%
		1	2	3		
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle	0	7	7	14	19,7%
2	C 10 Pacífico Nariño	2	1	1	4	5,6%
3	C 11 Putumayo	2	4	1	7	9,9%
4	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	2	1	3	6	8,5%
5	C 13 Sur de Bolívar	0	2	0	2	2,8%
6	C 14 Sur de Córdoba	2	1	1	4	5,6%
7	C 15 Sur del Tolima	1	1	0	2	2,8%
8	C 16 Urabá	2	1	0	3	4,2%
9	C 2 Arauca	0	2	0	2	2,8%
10	C 3 Bajo Cauca	1	7	1	9	12,7%
11	C 4 Catatumbo	1	2	1	4	5,6%

12	C 5 Caquetá	3	0	3	6	8,5%
13	C 6 Chocó	0	1	0	1	1,4%
14	C 7 Sur de Meta-Guaviare	1	0	1	2	2,8%
15	C 8 Montes de María	3	0	1	4	5,6%
16	C 9 Pacífico-Valle-Cauca	0	0	1	1	1,4%
	Total	**20**	**30**	**21**	**71**	

Fuente: Observatorio Político – Electoral de la Democracia de la MOE.

Este riesgo pone en una situación de vulnerabilidad a los líderes políticos, sociales y comunales que participen en el certamen electoral del 2022, pero también a la población en general que habita los territorios, en términos de su representación y participación como votantes. Así mismo, la violencia que actúa como un mecanismo de presión, disuasión y aniquilación, impacta de forma negativa los procesos adelantados por los liderazgos y sus capacidades organizativas.

Resulta fundamental reconocer las dinámicas territoriales de la violencia y, con base en ello, llevar a cabo una priorización de las medidas de seguridad y protección a desplegar. Así, los territorios rurales son los principales focos donde se ejerce violencia letal, lo que los convierte en los escenarios de mayor riesgo. Adicionalmente, los líderes sociales y comunales, históricamente han sido los más afectados por los asesinatos y atentados, situación que podría empeorar en el marco del ciclo electoral del próximo año en el que son los llamados a participar.

En concordancia, vale la pena enfatizar que la violencia política no es consecuencia exclusiva de la presencia y el accionar de Grupos Armados Ilegales. Por esta razón, la respuesta del Estado no puede limitarse a la movilización de instancias militares o policivas, debe estar acompañado de las siguientes medidas:

i. Reformas socioeconómicas en las zonas históricamente afectadas por la violencia, a fin de lograr un crecimiento económico que mitigue los factores que generarían inestabilidad e inseguridad.

ii. Al avance en mecanismos de presencia estatal de salud, educación, justicia, saneamiento básico, entre otras.

Así mismo, es especial es riesgo que enfrentan los liderazgos étnicos en determinados territorios, al ser objeto de una violencia letal alarmante, fundamentalmente a razón de sus políticas de defensa del territorio. Por esto, se hace un llamado al Gobierno Nacional y a los gobiernos locales a adoptar medidas de prevención y protección para atender la violencia con-

tra estos liderazgos, a partir de políticas diferenciales que consideren sus condiciones y contextos específicos, la particular forma en que esa afectación se genera sobre ellas y ellos, y el impacto tienen en sus comunidades.

Por otro lado, resulta necesario otorgar garantías de seguridad a líderes sociales y comunales que tradicionalmente no han contado con suficiente protección en épocas electorales, al no ser considerados como actores principales y visibles en dicho contexto. El próximo año dichos liderazgos no sólo serán candidatos plenamente reconocibles, sino que más que nunca, jugarán un rol fundamental dentro del juego de apoyos y disputas político – electorales. Se hace urgente adoptar medidas de protección suficientes, que no desborden las capacidades estatales teniendo en cuenta que, en conjunto con los líderes políticos, estas elecciones enfrentarán a un mayor número de candidatos.

Para terminar, los 160 municipios en riesgo, no solo para la fecha de las elecciones del 2022, sino también en el desarrollo de campañas y en el periodo postelectoral, requieren de la presencia integral del Estado en materia electoral, de seguridad y justicia. Las acciones del Estado deben estar encaminadas a la reducción de la incertidumbre, el temor y la zozobra, y a mayores garantías de seguridad para la población que allí habita.

Se requiere una priorización en los municipios de las CTEP pues son los principales lugares que concentran la violencia letal contra los líderes. Este contexto representa un escenario fundamental de inclusión de los territorios más afectados por la violencia, y ello debe servir como punto de partida para saldar la deuda del Estado con las comunidades que allí se encuentran. Su inclusión en política no puede significar su revictimización, por lo que es deber del Gobierno actuar desde ya, para que eso no suceda.

Bibliografía

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC. (2016). Violencia política en Colombia: creciente y cada vez más selectiva. https://www.blog.cerac.org.co/violencia-politica-en-colombia-creciente-y-cada-vez-mas-selectiva

Collier, P. y Rohner, D. (2008). Democracy, Development and Conflict. Journal of the European Economic Association, (pp. 531–40).

Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC – EP). (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Gutiérrez, F. (2012). El déficit civilizatorio de nuestro régimen político. La anomalía en una perspectiva comparada. *Análisis Político*, 25(76), 59-82. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/74668

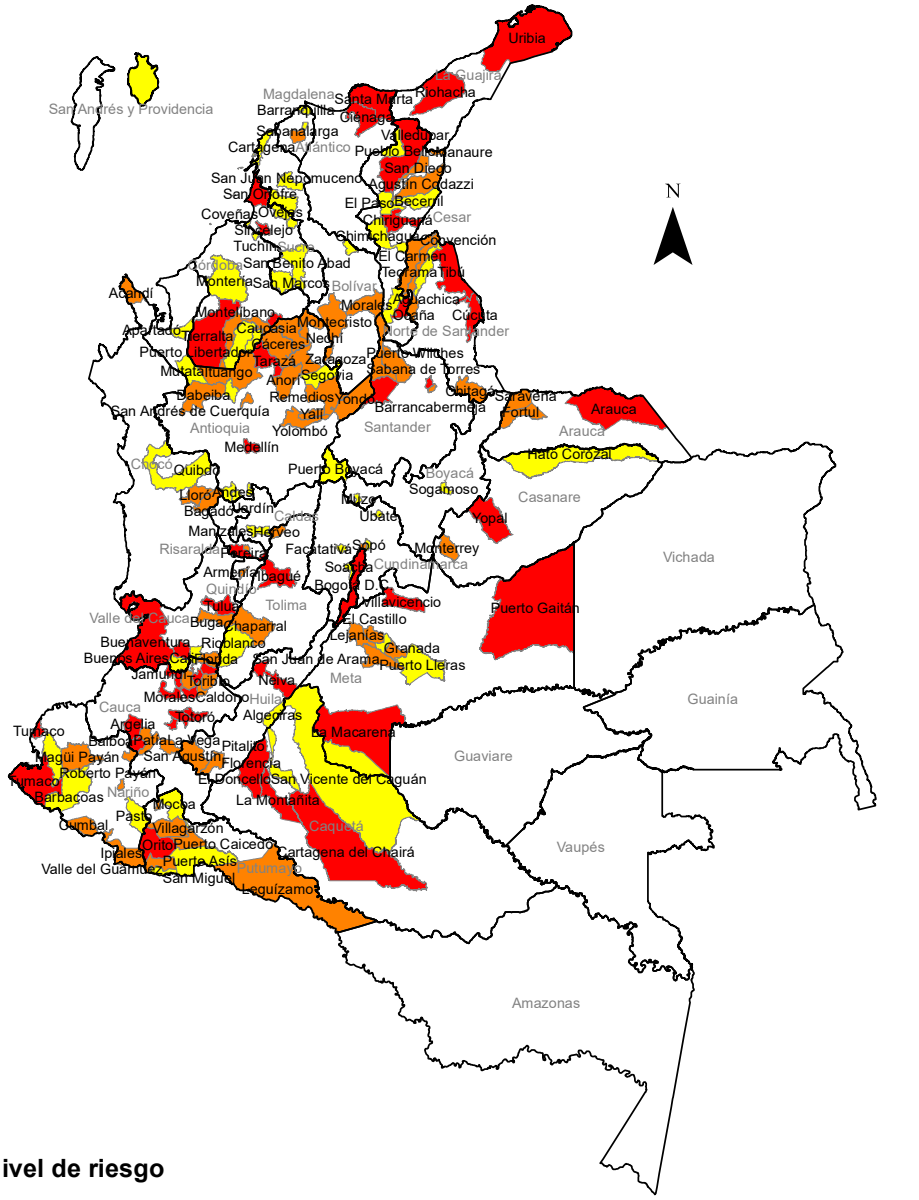
Gutiérrez, N. (2020). Informe de Homicidios contra Líderes Sociales y Defensores/as de Derechos Humanos en Colombia. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/3-INFORME-DE-HOMICIDIOS-CONTRA-LIDERES-SOCIALES-VF.pdf

Kalyvas, S. (2001). La violencia en medio de la guerra civil: esbozo de una teoría. Análisis Político, (42), 3–25. https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/75294

Misión de Observación Electoral – MOE. (2018). Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones nacionales Colombia 2018. Arte Litográfico. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/Mapas_y_Factores_de_Riesgo_Electoral_MOE_Elecciones_en_Colombia_2018.pdf

Programa de Datos de Conflictos de Uppsala (UCDP), Armed Conflict Data Set. Centre for the Study of Civil Wars, International Peace Research Institute. https://ucdp.uu.se/exploratory

Mapa # 34.
Riesgo electoral por violencia política 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (55 municipios)
- Riesgo alto (61 municipios)
- Riesgo extremo (44 municipios)

Total: 160 municipios

1:8.000.000

0 45 90 180 270 360 Kilómetros

Violencia política

◆ Riesgo medio

Antioquia (7)
- Andes
- Apartadó
- Jardín
- Mutatá
- Peque
- Segovia
- Valparaíso

Atlántico (3)
- Barranquilla
- Polonuevo
- Puerto Colombia

Bolívar (4)
- Cartagena
- El Carmen de Bolívar
- Margarita
- San Juan Nepomuceno

Boyacá (3)
- Muzo
- Puerto Boyacá
- Sogamoso

Caldas (1)
- Manizales

Caquetá (2)
- El Doncello
- San Vicente del Caguán

Casanare (1)
- Hato Corozal

Cauca (1)
- Puerto Tejada

Cesar (5)
- Aguachica
- Becerril
- Chimichagua
- El Paso
- Pueblo Bello

Chocó (1)
- Quibdó

Córdoba (4)
- Montería
- Puerto Libertador
- San José de Uré
- Tuchín

Cundinamarca (4)
- Facatativá
- Soacha
- Sopó
- Ubaté

Huila (1)
- Algeciras

Meta (2)
- Granada
- Puerto Lleras

Nariño (3)
- Barbacoas
- Pasto
- Roberto Payán

Norte de Santander (1)
- Teorama

Putumayo (3)
- Mocoa
- Puerto Asís
- San Miguel

San Andrés y Providencia (1)
- Providencia

Sucre (5)
- Coveñas
- Ovejas
- San Benito Abad
- San Marcos
- San Pedro

Tolima (1)
- Rioblanco

Valle del Cauca (2)
- Candelaria
- Jamundí

Total (55)

◆ Riesgo alto

Antioquia (12)
- Anorí
- Cáceres
- Caucasia
- Dabeiba
- Ituango
- Nechí
- Remedios
- San Andrés de Cuerquía
- Yalí
- Yolombó
- Yondó
- Zaragoza

Arauca (2)
- Fortul
- Saravena

Atlántico (1)
- Sabanalarga

Bolívar (2)
- Montecristo
- Morales

Casanare (1)
- Monterrey

Cauca (6)
- Jambaló
- La Vega
- Miranda
- Patía
- Santander de Quilichao
- Toribío

Cesar (3)
- Agustín Codazzi
- Manaure
- San Diego

Chocó (3)
- Acandí
- Bagadó
- Lloró

Córdoba (1)
- Montelíbano

Cundinamarca (1)
- Chía

Huila (2)
- Pitalito
- San Agustín

Meta (4)
- El Castillo
- Fuente de Oro
- Lejanías
- San Juan de Arama

Nariño (5)
- Cumbal
- El Peñol
- Ipiales
- Leiva
- Magüi Payán

Norte de Santander (4)
- Chitagá
- Convención
- El Carmen
- Ocaña

Putumayo (5)
- Leguízamo
- Puerto Caicedo
- Sibundoy
- Valle del Guamuez
- Villagarzón

Quindío (1)
- Armenia

Risaralda (1)
- Dosquebradas

Santander (3)
- Floridablanca
- Puerto Wilches
- Sabana de Torres

Tolima (2)
- Chaparral
- Herveo

Valle del Cauca (2)
- Buga
- Florida

Total (61)

◆ Riesgo extremo

Antioquia (2)
- Medellín
- Tarazá

Arauca (1)
- Arauca

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

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

Casanare (1)
- Yopal

Cauca (10)
- Argelia
- Balboa
- Buenos Aires
- Caldono
- Caloto
- Corinto
- Morales
- Popayán
- Timbío
- Totoró

Cesar (3)
- Chiriguaná
- Río de Oro
- Valledupar

Córdoba (2)
- La Apartada
- Tierralta

Huila (1)
- Neiva

La Guajira (2)
- Riohacha
- Uribia

Magdalena (2)
- Ciénaga
- Santa Marta

Meta (3)
- La Macarena
- Puerto Gaitán
- Villavicencio

Nariño (1)
- Tumaco

Norte de Santander (2)
- Cúcuta
- Tibú

Putumayo (1)
- Orito

Risaralda (1)
- Pereira

Santander (2)
- Barrancabermeja
- Bucaramanga

Sucre (2)
- San Onofre
- Sincelejo

Tolima (1)
- Ibagué

Valle del Cauca (3)
- Buenaventura
- Cali
- Tuluá

Total (44)

La democracia postergada: afectaciones y riesgos del desplazamiento forzado sobre los procesos electorales y de participación política

Autoras:
NATALIA COLMENARES
SOFÍA MELÉNDEZ
LINDA CORREA
Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento – SISDHES
Consultoría Para Los Derechos Humanos Y El Desplazamiento - CODHES

Introducción

El desplazamiento forzado restringe las garantías para la participación política de un número muy importante de ciudadanos y "se traduce en dificultades y obstáculos como la inscripción de la cédula de ciudadanía en los lugares de llegada, restricciones para ejercer el derecho al voto y apatía frente al proceso democrático" (CODHES, 2010). Las personas desplazadas deben sortear obstáculos a la hora de votar, relacionados con las prácticas discriminatorias en los lugares de recepción; la inseguridad y actos de intimidación cuando intentan regresar a los territorios expulsores para ejercer su derecho al voto o recoger un certificado de votación; la inexistencia de medidas especiales para garantizar y promover el voto a distancia; y la falta de información oportuna y clara para participar en procesos electorales (PNUD, 2007). Estas situaciones relegan la participación política a planos secundarios, pues la población está concentrada en asegurar su supervivencia y seguridad.

Sin embargo, no solo las personas que son expulsadas de sus territorios ven alteradas sus garantías electorales y de participación política: los cientos de miles de ciudadanos que deben permanecer de manera obligatoria en regiones bajo el dominio de algún actor

armado, o la disputa entre varios grupos ilegales, también tienen restringidas sus posibilidades de participación plural y democrática. Esta situación entraña una crisis de legitimidad histórica —reconocida en el Punto de Participación Política del Acuerdo Final de Paz—. Además, pone en evidencia la incapacidad y falta de voluntad política de los agentes estatales y las instituciones para contrarrestar los daños y riesgos derivados de la exclusión de los proyectos políticos alejados de los poderes tradicionales.

En ese contexto, el desplazamiento forzado conlleva un **impacto doble** sobre las garantías de participación política y democrática, por los siguientes motivos:

- Genera un **daño inmediato** sobre los derechos políticos de las personas en situación de desplazamiento, quienes solo pueden votar en los territorios receptores, si inscriben sus cédulas en las circunscripciones correspondientes. Además, las medidas especiales para contrarrestar los efectos de este fenómeno solo garantizan el derecho a la identidad, a través de la entrega de documentos por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil[1] (RNEC, 2013). Recientemente se ha intentado promover una mayor inclusión y representación política de las víctimas con la adopción de las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (Decreto CETP, 2021).

- Configura **riesgos potenciales** para las comunidades que deben permanecer en los territorios expulsores, donde la ausencia estatal, sumada a la hegemonía o control de actores armados ilegales, generalmente se acompaña con estrategias de coerción y fraude electoral. A esto se añade la cooptación de las corporaciones públicas, las instituciones locales y regionales, y de los liderazgos sociales y comunitarios, tal como se ha advertido en varios territorios del país, donde los grupos armados han ofrecido recursos económicos para financiar las campañas de quienes opten por representar sus apuestas políticas —o de lo contrario deben desplazarse—.

Los efectos del desplazamiento forzado, lejos de dar muestras de una transformación favorable derivada del posacuerdo, se han agudizado por los conflictos bélicos en los territorios. Esta dinámica doble se puede exacerbar durante período electoral 2022, pues las víctimas desplazadas continúan sin recibir una atención adecuada y oportuna.

[1] El Plan de Acción Atención a la Población Víctima contempla la atención para víctimas de desplazamiento ubicadas en zonas alejadas a través de puntos o unidades móviles y la realización de campañas territoriales de registro e identificación coordinadas con la Unidad de Víctimas (RNEC, 2013). Además, establece la exoneración del pago de duplicados de documentos y copias del Registro Civil, de acuerdo con las disposiciones definidas en la Resolución n.° 116 de 2012. Sin embargo, no desarrolla medidas para garantizar los derechos políticos de las víctimas, como la inscripción en el censo electoral de los territorios receptores, de manera simultánea a los trámites de registro e identificación.

En este contexto, la vulneración sistemática de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado se relaciona con factores como la persistencia de las narrativas oficiales que desconocen y banalizan la gravedad del desplazamiento forzado; el incremento en el subregistro de víctimas de este fenómeno durante la pandemia —particularmente en 2020, cuando se restringió el acceso a la institucionalidad pública como efecto colateral de las medidas de aislamiento preventivo—; así como por la convergencia de otras problemáticas, como los desplazamientos masivos y múltiples o los confinamientos y restricciones a la movilidad.

En este capítulo se analizan los factores explicativos que permiten comprender cómo se han reconfigurado escenarios de doble afectación política y democrática en los territorios donde ha tenido alguna incidencia el fenómeno del desplazamiento forzado. Para este propósito, se analizan las tendencias generales del período 2020-2021, situando elementos del contexto político, como los efectos de la pandemia en la capacidad de atención institucional a las víctimas.

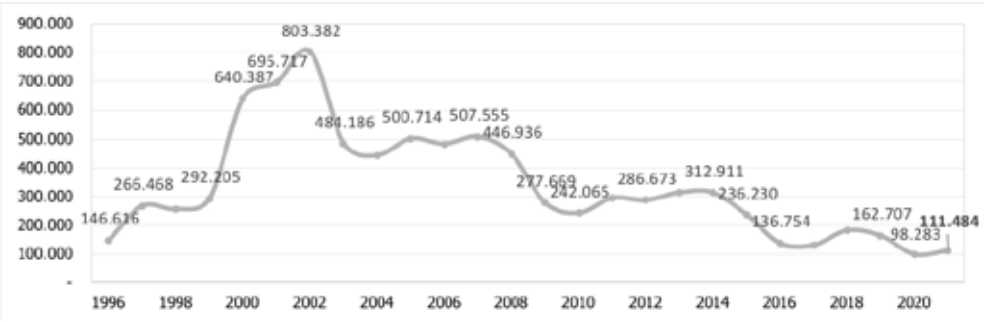
Así, se presenta una clasificación por escenarios de riesgo, partiendo de la metodología empleada para la revisión de los datos abiertos disponibles en el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV - en adelante Unidad de Víctimas), con el propósito de plantear algunas características y patrones comunes de los territorios que conforman cada uno de los escenarios identificados.

Adicionalmente, se aborda la correlación entre el desplazamiento individual y otras problemáticas de la crisis humanitaria (eventos de confinamiento y/o de desplazamiento masivo y múltiple). Por último, se formulan recomendaciones orientadas al fortalecimiento de las garantías políticas para las personas víctimas del desplazamiento forzado, así como de las comunidades que deben permanecer en los territorios expulsores.

1. El aparente decrecimiento del desplazamiento en contextos de subregistro persistente

De acuerdo con los datos abiertos de la Unidad de Víctimas, entre enero y noviembre de 2021, al menos 111.484 personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares, en 650 municipios del país, por cuenta del desplazamiento forzado. Esto quiere decir que por lo menos el 57,9% de los municipios del país fueron afectados por este fenómeno. Sin embargo, al revisar los datos históricos de las personas desplazadas anualmente, desde el 1° de enero de 1996 hasta el 30 de noviembre de 2021, se podría afirmar que, en los últimos años, el país entró en una lógica de "superación progresiva" del desplazamiento, al punto de reportar los datos "más bajos" de la serie temporal. En ese escenario, el año 2020 marca un punto de inflexión, por cuenta de la caída del 39,6% en el número de víctimas, en contraste con el año inmediatamente anterior, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Número de personas desplazadas anualmente (1996-2021).



Fuente: Datos del Registro Único de Víctimas con corte al 30 de noviembre de 2021 (UARIV, 2021).

Efectivamente, las 98.283 víctimas incluidas en el RUV para el año 2020, distan exponencialmente de los más de 803.000 desplazados reportados en 2002. El incremento del 16,5% registrado entre el 1° de enero y el 30 de noviembre de 2021, en comparación con los doce meses del año 2020, tampoco supone una gran preocupación para el Gobierno Nacional, ya que se trata de los datos "más bajos" del período. De ahí que persistan las narrativas oficiales en cabeza de altos funcionarios públicos que desconocen, niegan y banalizan los daños/riesgos causados por el desplazamiento.

Uno de los casos más recientes, se produjo en agosto de 2021, cuando el ministro del Interior, Daniel Palacios, declaró durante un debate de control político ante el Senado que el desplazamiento de cerca de 4.100 personas en Ituango se produjo por un mensaje de texto que enviaron a algunos presidentes de las Juntas de Acción Comunal, generando "miedo de manera rápida", sin que existiera una incursión armada o la presencia de actores ilegales. El ministro también aprovechó para referirse a un evento ocurrido en El Salado (Carmen de Bolívar), en donde la Policía identificó que las amenazas que originaron los hechos provenían de "uno de los miembros de la comunidad" (RCN Radio, 2021).

Atendiendo a las lógicas de esta narrativa oficial, solo los altos agentes del gobierno pueden validar la legitimidad de las causas que generan los desplazamientos. De manera que, es posible que un funcionario no considere que la presencia y el accionar permanente de los grupos armados constituya una causa válida de desplazamiento, porque no se presentaron combates o enfrentamientos armados en el marco de un evento. Al contrario, de acuerdo a la narrativa evidenciada se trataría, según ellos, de una estrategia de

miedo, en la cual las personas ni siquiera conocen las razones por las cuales tuvieron que abandonar sus hogares, o de un evento delictivo, de una extorsión perpetrada por una persona de la comunidad.

Puede que los datos históricos muestren un decrecimiento aparente del desplazamiento en los últimos años, que sirve para "justificar" parcialmente la narrativa oficial. Sin embargo, esto no quiere decir que el país esté superando el fenómeno; por el contrario, dicha situación pone en evidencia otras dinámicas que explican su "desaceleración", como la persistencia e incremento del subregistro de víctimas en el RUV, así como la agudización de otras problemáticas conexas.

En el siguiente apartado se presentan algunos elementos que incidieron en el subregistro reportado en 2020. No obstante, no hay que perder de vista que, desde 2016, la sociedad civil ha hecho hincapié en esta problemática tras el levantamiento parcial del estado de cosas inconstitucional en materia de registro (Auto 373 de 2016).

1.1. La atención a víctimas en tiempos de pandemia

En abril de 2020, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional emitió el Auto 149, en el que reiteró al Gobierno Nacional el deber de diferenciar las medidas de asistencia social, atención humanitaria y la reparación integral para las víctimas de desplazamiento forzado. También, debe garantizar el derecho a la igualdad y la necesidad de brindar un trato diferencial más favorable y no discriminatorio para esta población, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional con ocasión de la COVID-19.

A raíz de este pronunciamiento, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana analizó las medidas de atención a las comunidades en riesgo y en situación de desplazamiento y retorno en 11 de territorios[2], elucidando múltiples barreras en el proceso de atención, que terminaron por incidir en el incremento del subregistro de víctimas.

Entre marzo y mayo de 2020, las Personerías tuvieron un represamiento de declaraciones de desplazamiento; en subregiones como el Pacífico Centro, la Unidad de Víctimas suspendió la recepción de declaraciones y, en otros territorios, no hubo directrices claras para el envío. Frente a esta situación, los representantes locales del Ministerio Público no sabían a dónde debían enviar las declaraciones recibidas (si a las Direcciones Territoriales o a la oficina en Bogotá) y, por esta razón, fueron devueltas. En otros casos,

[2] Los territorios priorizados para este análisis de la atención fueron las Defensorías Regionales de Caldas, Cauca, Chocó, Córdoba, Norte de Santander, Urabá, Pacífico Centro, Meta, Putumayo, Arauca y Casanare, aunque en estos dos últimos no se reportaron inconvenientes en materia de atención a víctimas (Defensoría del Pueblo, 2020).

las restricciones geográficas y la ausencia de servicios de correo certificado impidieron gestionar las valoraciones de manera oportuna (Defensoría del Pueblo, 2020). La ausencia de directrices generó la recepción tardía de miles de declaraciones, que solo empezaron a valorarse hasta el mes de mayo, por fuera de los términos legales vigentes.

De acuerdo con la Defensoría, esta situación se agudizó por la falta de un procedimiento virtual para la toma de declaraciones, el cual solo se habilitó en junio para las entidades del Ministerio Público. Sin embargo, dicho sistema presentó múltiples demoras y fallas durante su implementación; además, "la UARIV inicialmente no habilitó la opción del envió electrónico de los formatos, señalando que era necesario que llegaran en físico los anexos y censos" (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 76). De modo que, la "alternativa" adoptada constituyó un híbrido entre los trámites virtuales con los mecanismos de notificación física como el correo certificado, configurando un doble proceso.

Adicionalmente, lejos de garantizar la toma de declaraciones en zonas afectadas por las restricciones sanitarias, se profundizaron las brechas de conectividad en territorios como las costas nariñense y caucana, Chocó y Catatumbo, entre otros. En estas regiones, la disponibilidad de infraestructura para acceder a internet impidió la adopción del procedimiento virtual, para el mes de agosto de 2020, cuando se publicó el informe de la Defensoría del Pueblo.

Una situación análoga se produjo en las zonas rurales dispersas —que generalmente, concentran los desplazamientos—, por la débil o nula oferta institucional; esta realidad obliga a las personas a movilizarse hasta las zonas urbanas para acceder a las instituciones públicas. Sin embargo, la atención a personas desplazadas en entornos urbanos no garantiza por si sola el acceso a derechos. La Defensoría del Pueblo también identificó múltiples inconvenientes en el proceso de atención en las ciudades, "debido al cierre de los centros de atención regionales y oficinas municipales de atención, pese a que dispusieran medidas de turnos de atención (caso Medellín), y que parte de los vacíos en los barrios han sido asumidos por agencias de cooperación (caso municipio de Soledad en el área metropolitana de Barranquilla)" (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 77).

El decrecimiento acelerado del número de víctimas de desplazamiento forzado en los últimos años —lejos de corresponderse con el cumplimiento efectivo de medidas para avanzar en la identificación y superación progresiva del subregistro—, advierte sobre el aumento del subregistro y del número de víctimas reales que pueden arrojar los datos. Así mismo, resalta la persistencia de los impactos desproporcionados del desplazamiento forzado sobre los territorios y comunidades étnicas —que continúan soportando las princi-

pales afectaciones—. En ese escenario, los avances del componente de registro que sirvieron para que se declarara la superación del Estado de Cosas Inconstitucional se han debilitado y requieren de una nueva valoración a la luz de los efectos que ha traído la pandemia sobre las víctimas de este fenómeno.

2. Aspectos metodológicos para la clasificación por escenarios

Para este análisis se utilizaron los datos "abiertos"[3] de la Unidad de Víctimas correspondientes al período del 1° de enero al 30 de noviembre de 2021. Esta tarea se ha tornado dispendiosa, en los últimos 3 años, porque para consolidar la base de datos de todos los municipios donde se registra el hecho victimizante del desplazamiento forzado, es necesario descargar la información de cada departamento y, posteriormente, unificar los datos obtenidos. Adicionalmente, solo se puede descargar la información por períodos anuales, restringiendo de facto el acceso a la información de las dinámicas de afectación sobre las comunidades. De modo que, aparte de los factores que inciden de manera directa en el subregistro, también hay barreras para el acceso y la consulta del sistema de información.

A pesar de estas limitaciones, el equipo del Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento (SISDHES) de CODHES, analizó las principales tendencias del desplazamiento forzado durante el último año, a partir de la clasificación por escenarios de daño/riesgo que fueron construidos, con base en las tasas de expulsión municipales por cada 100.000 habitantes. Dichas tasas son el producto de la estimación del número de víctimas sobre la proyección poblacional para 2021 de cada municipio con víctimas reportadas (DANE, 2021). De ahí que el 57,9% de los municipios del país se encuentre incluido en el análisis.

De igual modo, se identificó que los niveles de afectación entre municipios tienen una alta variabilidad: el coeficiente de variación para el número de víctimas se ubicó en 3,9, lo que evidencia una gran dispersión de los datos. Por esta razón, fue necesario clasificar los municipios en escenarios de riesgo para entender cuáles son los territorios que presentan un mayor nivel de daños/riesgos y que, por tanto, deben atenderse de manera especial. Para la reorganización de los datos se emplearon cuartiles que agrupan los territorios según el nivel de daño/riesgo identificado (extremo, alto y medio),

[3] El carácter "abierto" de los datos se ha tornado más bien restringido, tras la reorganización/actualización de los reportes de la Red Nacional de Información (RNI) que tuvo lugar hacia el año 2019. Desde ese momento, se dejó de actualizar la información por cortes anuales y, además, se eliminó la posibilidad de descargar las bases de datos históricas para filtrarlas según los intereses o las necesidades de los equipos de investigación de las organizaciones y la academia.

aunque hubo algunos casos atípicos[4] en municipios que por su elevada población tienen tasas de desplazamiento "bajas", pero nominalmente registraron un número alto de víctimas.

Los municipios que no registraron víctimas de desplazamiento reconocidas se excluyeron de esta clasificación. Sin embargo, esto no quiere decir que la población de estas zonas esté exenta de sufrir daños/riesgos sobre sus derechos políticos. La ausencia aparente de riesgos puede deberse al subregistro, pero también a que las dinámicas de control territorial de los actores armados no se caracterizan por afectaciones de alto impacto humanitario (desplazamiento, enfrentamientos), sino que recurren a tácticas como amenazas, reclutamiento infantil o la imposición de restricciones a la movilidad y confinamientos que resultan muy difíciles de monitorear por parte de la opinión pública. A partir de los criterios metodológicos mencionados, se aplicaron algunas fórmulas básicas que permitieron consolidar los escenarios de la siguiente manera:

• Daño/Riesgo extremo: aquellos municipios en los que la tasa de expulsión está por encima del cuartil superior (3). Para el año 2021 es de 406,7 desplazados por cada 100.000 habitantes:

$$\textit{Tasa de expulsión} > 406{,}7$$

• Daño/Riesgo alto: agrupa los territorios donde la tasa de expulsión del período es superior al cuartil 2 o la mediana, equivalente a 119,8 por cada 100.000 habitantes, y, además, sus datos son iguales o menores al cuartil 3, que representa una tasa de 406,7 desplazados.

$$406{,}7 \geq \textit{Tasa de expulsión} > 119{,}8$$

• Daño/Riesgo medio: reúne a los municipios donde la tasa de expulsión es menor al cuartil 2 o la mediana, que en 2021 se ubicó en 119,8 por cada 100.000 habitantes.

$$\textit{Tasa de expulsión} < \text{Cuartil 2}$$

El resultado preliminar agrupó a 162 municipios con niveles de daño/riesgo extremo; 163 municipios con daño/riesgo alto; 325 municipios con riesgo/daño medio; y, en primera instancia, hubo 472 municipios sin daños asociados. A continuación, se presentan los resultados del proceso estandarización y reorganización de los datos municipales, con base en los criterios expuestos.

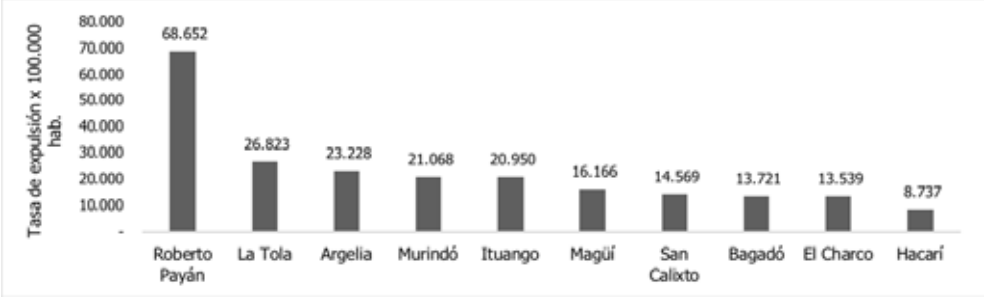
[4] En estos territorios se identificó, además, una tendencia creciente de desplazamiento forzado intraurbano (DFI), que consiste en la migración forzada de los habitantes de una misma ciudad, de un barrio a otro, por cuenta de la presión de grupos armados que buscan ejercer control territorial y social. El DFI puede interpretarse como el hecho victimizante de mayor impacto dentro de las expresiones urbanas del conflicto armado en Colombia, en la medida que, "se alimenta tanto de las condiciones endémicas de pobreza y fractura social en los barrios marginales como de las expresiones de la violencia en las ciudades y de los intereses estratégicos de los grupos armados por establecer economías ilegales" (CODHES, 2013, p. 23).

2.1. Territorios con un nivel de daño/riesgo extremo

En este grupo se encuentran 162 municipios distribuidos en 18 departamentos, de los cuales 7 presentan afectaciones en más de 10 entes municipales. Entre los territorios más afectados por el desplazamiento forzado se encuentra: Caquetá con 14 municipios de 16 (87,5%); Chocó con 22 municipios de 31 (70,9%); Cauca con 13 municipios de 41 (31,7%); Nariño con 20 municipios de 64 (31,2%); Bolívar con 14 municipios de 45 (31,1%); Norte de Santander con 11 municipios de 40 (27,5%); y Antioquia, con 24 municipios de 125 (19,2%). Entre los departamentos con menos de 10 municipios afectados se encuentran Sucre, Meta, Córdoba, Putumayo, Arauca, Guainía, Valle del Cauca, Tolima, Risaralda, Huila y Casanare.

Es importante resaltar que, en ciertos municipios, se registra una tasa de expulsión muy por encima del promedio de este grupo (correspondiente a 2.833 desplazados por cada 100.000 habitantes), y que superan los 8.000 desplazados. En ese sentido, los 10 municipios más afectados se localizan en Nariño, Cauca, Antioquia, Chocó y Norte de Santander, en particular, en las subregiones del Telembí y Sanquianga en Nariño y el Catatumbo en Norte de Santander. En dichas zonas convergen factores de riesgo como la ausencia de institucionalidad civil; la proliferación de actores armados y las disputas por el control territorial; la existencia de corredores geoestratégicos que facilitan el desarrollo de relaciones económicas subterráneas (narcotráfico, minería ilegal, contrabando, extorsión, secuestro, tráfico de personas, entre otras); y la afectación sobre territorios colectivos (afrodescendientes o indígenas).

Gráfica 2. 10 municipios en daño/riesgo extremo con mayor tasa de expulsión.



Fuente: Datos del Registro Único de Víctimas con corte al 30 de noviembre de 2021 (UARIV, 2021).

Por su parte, Antioquia presenta tasas de daño/riesgo extremo en más de la mitad de sus subregiones (Urabá, Norte y Nordeste antioqueño, Bajo Cauca y Occidente). Esto pone en evidencia la adaptación a las nuevas dinámicas territoriales, donde actores como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC y grupos herederos del paramilitarismo desarrollan sus actividades económicas, articuladas a relaciones donde concurren inclusive sectores "legales" y poderes políticos. En subregiones como La Mojana y Montes de María en Bolívar y Sucre, el San Jorge y Alto Sinú en Córdoba, queda expuesta la reactivación del conflicto armado con acciones de alto impacto humanitario que recaen sobre las comunidades rurales, campesinas y étnicas.

De otra parte, la persistencia de la crisis humanitaria en territorios del Pacífico Sur y La Cordillera en Nariño, el Bajo Putumayo, el Sur del Tolima, el Norte y el Pacífico vallecaucano, así como el Chocó y Cauca —en donde casi todas sus subregiones reflejan unas de las mayores tasas de expulsión—,corrobora como las falta de aplicación de medidas en medio del contexto pandemia, así como las posturas institucionales sobre el fenómeno del desplazamiento y una falta de herramientas para un correcto diagnostico ha profundizado las implicaciones de este problema.

No se puede olvidar igualmente que todos estos territorios tienen una presencia considerable de pueblos étnicamente diferenciados, hecho que confirma el impacto desproporcionado del conflicto armado. De este modo, se evidencia que los daños/riesgos más críticos se extienden a través de 18 departamentos del país (más de la mitad), en donde también se encuentran municipios y ciudades intermedias con más de 100.000 habitantes. Por ejemplo, en Buenaventura, donde se presenta un fenómeno de desplazamiento intraurbano; o en ciudades como Tumaco y Quibdó, donde la guerra se instaló de manera indefinida.

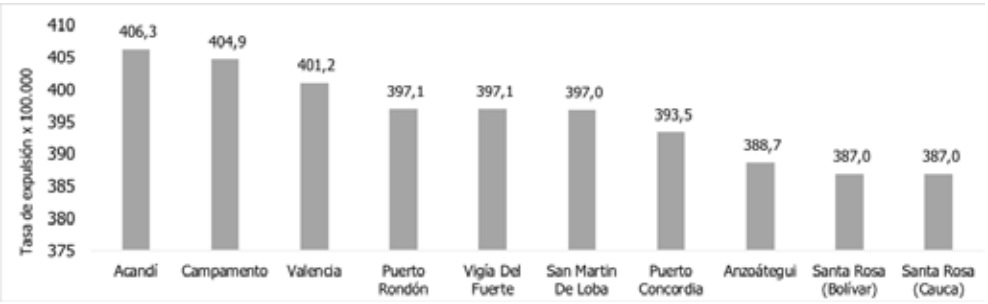
2.2. Territorios con un nivel de daño/riesgo alto

Este escenario agrupa a 163 municipios en 24 departamentos. Sin embargo, se observa un nivel de dispersión territorial muy alto, especialmente en los departamentos que reportan un solo municipio con este grado de doble afectación. En este escenario se conserva la tendencia de daño/riesgo generalizado, de ahí que los departamentos más golpeados sean Córdoba con 13 municipios que representan el 43,3% de sus territorios locales; Cauca con 18 municipios (43%); Tolima con 16 (34%); Huila con 10 (27%); y Antioquia, con 29 municipios (23,2%).

De igual manera, se identifican territorios con menos de 10 municipios afectados, como Bolívar, Nariño, Meta, Chocó, Sucre, Valle del Cauca, Norte de Santander, Amazonas, Cesar, Guaviare, Arauca, La Guajira, Guainía, Putumayo, Casanare, Caquetá, Vaupés, Santander y Cundinamarca. En esta categoría se incluyen

subregiones que ya habían sido clasificadas en el nivel de daño/riesgo extremo, así como nuevos territorios que advierten sobre la proliferación de los factores de inseguridad y desestabilización democrática; esto cuestiona la efectividad de las medidas militares, como el incremento del pie de fuerza en territorios donde la inseguridad pasea campante. Mientras tanto, las zonas con la mayor tasa de expulsión se encuentran en Chocó, Antioquia, Córdoba, Arauca, Meta, Bolívar y Cauca, particularmente, en la subregión del Darién chocoano, el Norte y Urabá antioqueño, Alto Sinú cordobés, Loba y el Dique y el Sur caucano, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 3. 10 municipios en daño/riesgo alto con mayor tasa de expulsión.



Fuente: Datos del Registro Único de Víctimas con corte al 30 de noviembre de 2021 (UARIV, 2021).

De igual manera, se destaca el nivel de afectación que se vive en capitales departamentales como Arauca, Florencia y San José del Guaviare, así como municipios con más de 100.000 habitantes entre los cuales se destacan Santander de Quilichao, Magangué, Ocaña, Apartadó, Sahagún, Cúcuta, Villa del Rosario (Norte de Santander) y Jamundí. En cuanto a los factores que movilizan la guerra en estos territorios solo se identifica una diferencia cualitativa entre los municipios del primer grupo: no tener salida al océano Pacífico, por lo que la importancia geoestratégica puede ser menor u obedecer a otros intereses o fines (zonas de retaguardia). Sin embargo, las demás dinámicas bélicas conservan varios patrones comunes, que se expresan a través de las alianzas y relaciones entre los actores armados con presencia local.

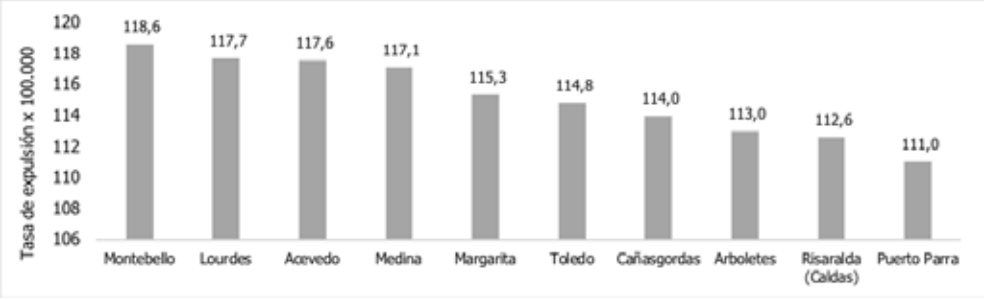
2.3. Territorios con un nivel de daño/riesgo medio

Este escenario agrupa 325 municipios localizados en 27 departamentos, entre los que se destacan Bogotá, capital del país y un territorio con oferta y presencia

institucional robusta; Caldas y Quindío que son departamentos con bajos índices históricos de desplazamiento forzado y otras afectaciones del conflicto armado; y Vichada, en donde los eventos transfronterizos han cobrado importancia. Estos territorios muestran una inminente agudización del desplazamiento forzado y sus factores estructurales, aunque existen otros departamentos más afectados, como Valle del Cauca con 30 municipios (71%); Cesar con 17 (68%); Huila con 23 (62,1%); Caldas con 14 (51,8%); Antioquia con 54 (43,2%); Tolima con 17 (36,1%); Bolívar con 16 (35,5%); Norte de Santander con 12 (32,5%); Nariño con 20 (31,2%); y Santander con 18 (20,6%).

Los daños/riesgos asociados a este escenario, también se expanden a departamentos como Sucre, Casanare, Cauca, La Guajira, Meta, Córdoba, Boyacá, Atlántico, Risaralda, Cundinamarca, Putumayo, Amazonas, Vaupés y Guainía. En este grupo la variabilidad de las tasas no es tan grande como en los territorios con afectaciones extremas; los 10 municipios más afectados oscilan entre tasas de 111 y 118,6 desplazados por cada 100.000 habitantes. Estos municipios se localizan en Antioquia (Montebello, Arboletes y Cañasgordas); el Sur del Huila (Acevedo); límites entre Cundinamarca y Meta (Medina); Bolívar (Margarita); Norte de Santander (Toledo y Lourdes); finalmente, Caldas (Risaralda) y Santander (Puerto Parra).

Gráfica 4. 10 municipios en daño/riesgo medio con mayor tasa de expulsión.



Fuente: Datos del Registro Único de Víctimas con corte al 30 de noviembre de 2021 (UARIV, 2021).

En este escenario de riesgo/daño, también se agrupan 20 de las 32 capitales departamentales del país —incluyendo al Distrito de Bogotá—, así como las ciudades de Cali, Cartagena, Bucaramanga, Popayán, Ibagué, Montería, Leticia, Riohacha, Valledupar, Sincelejo, Armenia, Manizales, Pereira, Neiva, Villavicencio, Yopal, Mocoa, Puerto Carreño y Mitú. Este patrón de afectación sobre las principales urbes advierte dos tendencias posibles. La primera, se relaciona con el incremento del desplazamiento intraurbano junto con posibles escenarios de revictimización[5] de población que probablemente ya había sido desplazada (CODHES, 2013). La segunda, acentúa el carácter ausente de la institucionalidad civil en los territorios apartados. Es justamente por esta razón que muchas personas deben llegar a los principales centros urbanos para tramitar sus declaraciones, pues en los territorios rurales, e inclusive en centros poblados, no suele haber presencia efectiva de las entidades encargadas de la toma de declaraciones; también se corre el riesgo de que éstas sean desestimadas/no incluidas, ampliando aún más el subregistro de personas desplazadas.

3. Variables complementarias para fortalecer el análisis de la información

Para dimensionar la complejidad de las dinámicas bélicas en los territorios y sus efectos sobre la democracia, es necesario incorporar variables complementarias que den cuenta de la correlación que existe entre los fenómenos de movilidad humana forzada y las características del sistema político y electoral colombiano.

El análisis de eventos de desplazamiento masivo y múltiple[6] y de los confinamientos y restricciones a la movilidad, no solo permite contrastar los reportes de desplazamientos individuales, también contextualiza los patrones de la guerra en los territorios, a partir de los siguientes elementos:

- La revisión de las condiciones en las que se produjo un evento y los impactos sobre las comunidades.
- Las posibles causas y los presuntos responsables (directos).
- Los factores y recursos que sustentan

[5] De acuerdo con CODHES, la revictimización suele ser frecuente en los casos de DFI, puesto que las condiciones de vida en los barrios donde habitan las personas que fueron desplazadas previamente "son tan precarias que una solución sostenible que les permita superar las circunstancias que las convirtieron en una población vulnerable se vuelve inviable en los barrios marginales. Sumado a esto, la presencia de grupos armados que establecen normas sociales en función de sus actividades ilegales y que implantan fronteras invisibles para garantizar su control territorial termina por expulsar a la población de estos sectores" (CODHES, 2013, p. 24).

[6] De acuerdo con las definiciones utilizadas por el SISDHES en su monitoreo situacional, por desplazamiento masivo se entiende "el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas", tal como lo establece el Decreto Reglamentario 2569 del 2000. Por su parte, el desplazamiento múltiple corresponde a aquel evento que "supera cinco (5) personas y/o dos (2) hogares/familias, pero que no alcanzan los criterios necesarios para ser un desplazamiento masivo" (CODHES, 2018).

la guerra en las zonas de expulsión.

- La respuesta institucional que se ofrece a las víctimas.

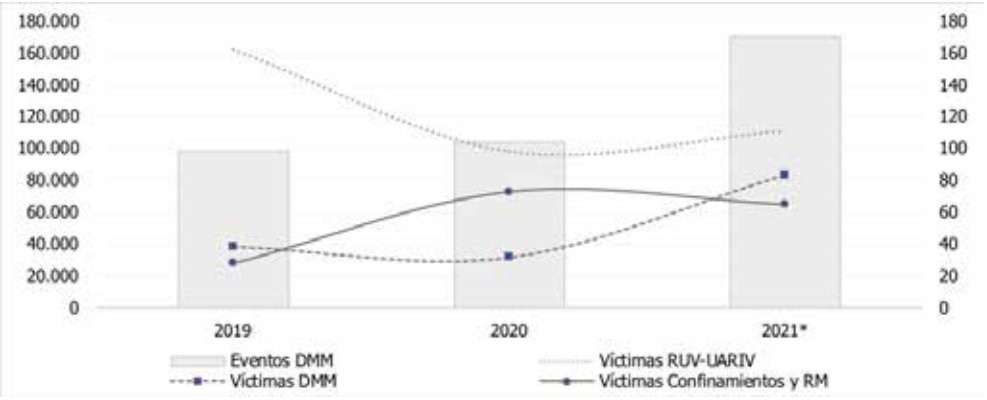
De esta manera, se incorporan no solo datos de contrastación, también elementos del contexto para establecer hipótesis explicativas más precisas sobre el desplazamiento forzado y el carácter de sus afectaciones.

A partir de estas variables complementarias es posible comprender cómo la desaceleración del desplazamiento individual —además de elucidar un subregistro creciente—, se correlaciona con el incremento de los confinamientos. En ciertos territorios los actores armados han optado por un amplio repertorio de medidas que restringen el acceso y el uso de la tierra para las comunidades, en lugar de expulsarlas, ya que los desplazamientos, además de generar mayores impactos humanitarios, pueden conducir a confrontaciones directas con la Fuerza Pública.

Mientras en 2020 se observa el dato "más bajo" de desplazados en los últimos 25 años, también se identifica el número más alto de víctimas de confinamientos y restricciones a la movilidad por cuenta de la pandemia. De acuerdo con HRW (2020), el confinamiento fue una táctica de control social muy recurrente desde la llegada del coronavirus. En tal sentido, los grupos armados impusieron "toques de queda, cuarentenas, restricciones a la circulación de personas, automóviles y embarcaciones; límites con respecto a los días y horarios de apertura de tiendas; y la prohibición de acceso a las comunidades para extranjeros y personas de otras zonas" (Ibíd.).

Para garantizar el cumplimiento de estas restricciones se emplearon amenazas, asesinatos y múltiples repertorios coercitivos contra los infractores; este hecho limita el acceso a alimentos para comunidades en situación de pobreza. La situación se agrava por la determinación del Gobierno Nacional de restringir la atención de las entidades públicas en dichos territorios, tal como lo documento la Defensoría del Pueblo en su informe especial de seguimiento.

Gráfica 5. Correlación entre variables complementarias (2019-2021).



Fuente: Datos del SISDHES (2021); UARIV (2021) & OCHA (2020, 2021).
*Corte: 1-ene al 30-nov-2021.

De igual manera, resulta sumamente útil contrastar los desplazamientos individuales con los eventos de desplazamiento masivo y múltiple, donde también se observa una tendencia creciente: las 83.682 personas que tuvieron que abandonar sus territorios entre enero y noviembre de 2021, superan en casi 162,5% a las 31.880 víctimas que se desplazaron durante el año 2020 (CODHES, 2021). Además, en términos indicativos, el número de eventos también advierte el recrudecimiento de la guerra en los territorios: el país pasó de 98 eventos de desplazamiento masivo y múltiple en 2019, hasta 104 eventos en 2020. Para el período analizado en 2021, esta categoría se disparó aproximadamente 63,5% respecto al año anterior, pues se documentaron al menos 170 eventos.

De modo que, a través del análisis de variables simples, es posible constatar un ciclo creciente de la guerra que no guarda una relación directa con los datos oficiales. Así, para avanzar hacia la construcción de un modelo interpretativo que dé cuenta de la complejidad de los efectos que tiene el desplazamiento forzado sobre las garantías electorales y la participación política, es necesario incorporar variables conexas con los desplazamientos individuales. Estas variables se refieren, particularmente, a desplazamientos masivos y múltiples y a los confinamientos, que permiten establecer correlaciones entre los fenómenos, contrastar los datos oficiales, y favorecer el planteamiento de hipótesis más cercanas a las realidades de los territorios.

4. Recomendaciones para contrarrestar las afectaciones del desplazamiento forzado sobre las garantías políticas y la participación democrática

Tal como se planteó en este capítulo, el desplazamiento forzado genera un impacto doble sobre las garantías electorales y la participación política de sus víctimas; constituye además un daño inminente para quienes abandonan sus territorios, y configura un riesgo para las comunidades que tienen que permanecer en las zonas de expulsión bajo prácticas de control social y territorial, de uno o más actores armados ilegales. La tendencia decreciente de las cifras reportadas por la Unidad de Víctimas, antes que suponer una superación gradual de esta problemática, continúan mostrando un patrón de afectación preocupante: más de la mitad de los municipios del país (57,9%) resultaron impactados por este fenómeno entre enero y noviembre de 2021.

En ese contexto, el equipo SISDHES de CODHES analizó los datos oficiales bajo un esquema de reclasificación por escenarios de daño/riesgo, cuyos resultados advierten la profundización del patrón de afectación recurrente sobre los municipios del litoral Pacífico (desde Chocó hasta Nariño); las subregiones de Urabá, Bajo Cauca, Norte y Nordeste antioqueño; el Catatumbo y Arauca, el sur de Córdoba y de Bolívar, el bajo Putumayo y; el piedemonte caqueteño, tal como se puede observar en el mapa de riesgo por desplazamiento forzado para las elecciones de 2022 al final de este capítulo.

Ante esta problemática, desde CODHES se plantea la necesidad urgente de adoptar medidas especiales, como parte de las obligaciones del Estado para la prevención y mitigación de las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado, a través de programas y políticas que respondan a la magnitud de los daños/riesgos que enfrentan las comunidades en sus territorios. A continuación, se presentan algunas de estas recomendaciones dirigidas a la organización electoral colombiana, la Unidad de Víctimas (UARIV) y finalmente, a las organizaciones de la sociedad civil.

4.1. A la organización electoral colombiana

• Desarrollar medidas complementarias al "Plan de Acción - Atención a la Población Víctima" de la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, además de acceder a los documentos de identidad, las personas desplazadas cuenten con garantías para su participación electoral y política. En tal sentido, cuando una persona víctima se encuentre incluida en el censo electoral y solicite algún servicio ante la Registraduría Nacional —ya sea en alguna oficina o durante jornadas de atención móviles—, el personal de la entidad deberá actualizar sus datos de residencia para que pueda votar en un lugar cercano. Esta acción se podría implementar uno o dos meses antes de los comicios, siempre y cuando se cuente con la anuencia del ciudadano.

• Implementar estrategias que contribuyan a la restitución efectiva de los derechos políticos vulnerados. Es fundamental que las personas que han sido desplazadas puedan escoger la circunscripción territorial donde esperan que su voto tenga validez, sin poner en riesgo sus vidas. Históricamente, cientos de miles de personas han tenido que desplazarse de sus territorios por cuenta de prácticas de coerción electoral, sin que existan penas ejemplares contra los grupos armados y políticos que se han beneficiado de estas estrategias. Por esta razón, es fundamental adoptar medidas que disminuyan las afectaciones sobre la participación política y democrática, generadas por este fenómeno. Esto es mucho más relevante si se tiene en cuenta que quienes han tenido que desplazarse forzosamente esperan retornar, en algún momento, a sus territorios.

• Diseñar una campaña pedagógica para las víctimas que explique cómo deben votar, qué mecanismos electorales especiales existen para esta población, cómo pueden acceder a estos y por qué razones deben participar en los procesos electorales. Para este propósito, la Registraduría Nacional, junto con las autoridades competentes, pondrá en marcha una estrategia de difusión radial, televisiva, telefónica, periodística, virtual y física, que cubra todos los canales de comunicación posibles. Esto podría combatir el desconocimiento que muchas de estas poblaciones tienen sobre los mecanismos, una de las causas que sustentan la baja participación y abstención electoral.

• Definir medidas que garanticen el cumplimiento efectivo del punto 2 del Acuerdo Final de Paz, el cual según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) es el punto con el menor porcentaje de avance: solo el 31,04% de las disposiciones definidas se han cumplido hasta el 31 de diciembre de 2021. Por ende, urge adoptar disposiciones como la B.425 del punto 2.2, que estipula la realización de "una campaña nacional de cedulación masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono, previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales" (SIIPO, 2022), cuyo porcentaje de cumplimiento es del 0%.

4.2. A la Unidad de Víctimas (UARIV)

• Revisar el funcionamiento del sistema de información y los reportes disponibles en la Red Nacional de Información (RNI). El acceso a estos datos debe ser transparente y efectivo, pues se trata de insumos estratégicos para que la sociedad civil pueda avanzar en la caracterización de las víctimas del conflicto armado, así como en la identificación de medidas y mecanismos que garanticen su participación política real y efectiva.

• Simplificar los procedimientos para la consulta, manejo y descarga de bases de datos disponibles en la plataforma de la RNI. Las actualizaciones introducidas en el portal web limitan la consulta y el aná-

lisis de los datos, restringiendo de facto el acceso a la información en series de tiempo más amplias, y no solo de corte anual.

• Realizar de manera articulada con la Registraduría Nacional del Estado Civil un informe público sobre la participación política de las víctimas, tomando como insumos los datos de las elecciones de 2018 y 2022. Este trabajo es fundamental en territorios donde se concentran los patrones de abstención, de modo que la información permita focalizar acciones para la restitución de los derechos políticos de las víctimas en los próximos años.

4.3. A la sociedad civil colombiana

• Aunar esfuerzos para construir un modelo de análisis multivariado del desplazamiento forzado y sus efectos, a través de la incorporación de categorías relacionadas con el confinamiento y las restricciones a la movilidad humana, el desplazamiento masivo y múltiple, entre otras situaciones que permiten comprender el carácter de la movilidad humana forzada, sus dinámicas y patrones territoriales.

• Apoyar y difundir las iniciativas de monitoreo y análisis situacional de la población víctima del desplazamiento forzado, las propuestas para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y la producción de análisis prospectivos sobre los impactos del desplazamiento forzado en la sociedad colombiana.

• Acompañar los procesos sociales de seguimiento a las acciones del Estado, para que garantice el cumplimiento de las medidas estipuladas en las políticas públicas, sentencias y autos judiciales, cuyo objetivo es superar definitivamente las condiciones de vulneración de derechos en los que se encuentra la población víctima de desplazamiento forzado.

Bibliografía

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). (2010). Colombia: Desplazados de la democracia - Garantías políticas y riesgos electorales. UN News Press and Release. https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-desplazados-de-la-democracia-garant%C3%A-Das-pol%C3%ADticas-y-riesgos-electorales

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). (2013). Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Desplazamiento%20forzado%20intraurbano%20y%20soluciones%20duraderas.pdf

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). (2018). Marco conceptual del Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento (SISDHES).

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2021). Proyecciones población por municipios para 2021. https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Municipal/anexo-proyecciones-poblacion-Municipal_Area_2018-2035.xlsx

Defensoría del Pueblo (2020). Atención a las comunidades en riesgo, situación de desplazamiento y retorno en el contexto del Covid 19: análisis del informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 149 de 2020. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

HRW (Human Rigths Watch). (2020). Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19. Asesinatos, amenazas y control social. https://www.hrw.org/es/news/2020/07/15/colombia-brutales-medidas-de-grupos-armados-contra-covid-19

OCHA (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios). (2019). Confinamientos y restricciones a la movilidad en Colombia. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20211025_infografia_impacto_tendencia_humanitaria_octubre_21vff.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (Julio de 2007). ¿Cómo garantizar que los desplazados puedan votar? Hechos del Callejón. https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00047275_Hechos%2027.pdf

Presidencia de la República (2021). Decreto 1207 del 5 de octubre de 2021. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201207%20DEL%205%20DE%20OCTUBRE%20DE%202021.pdf

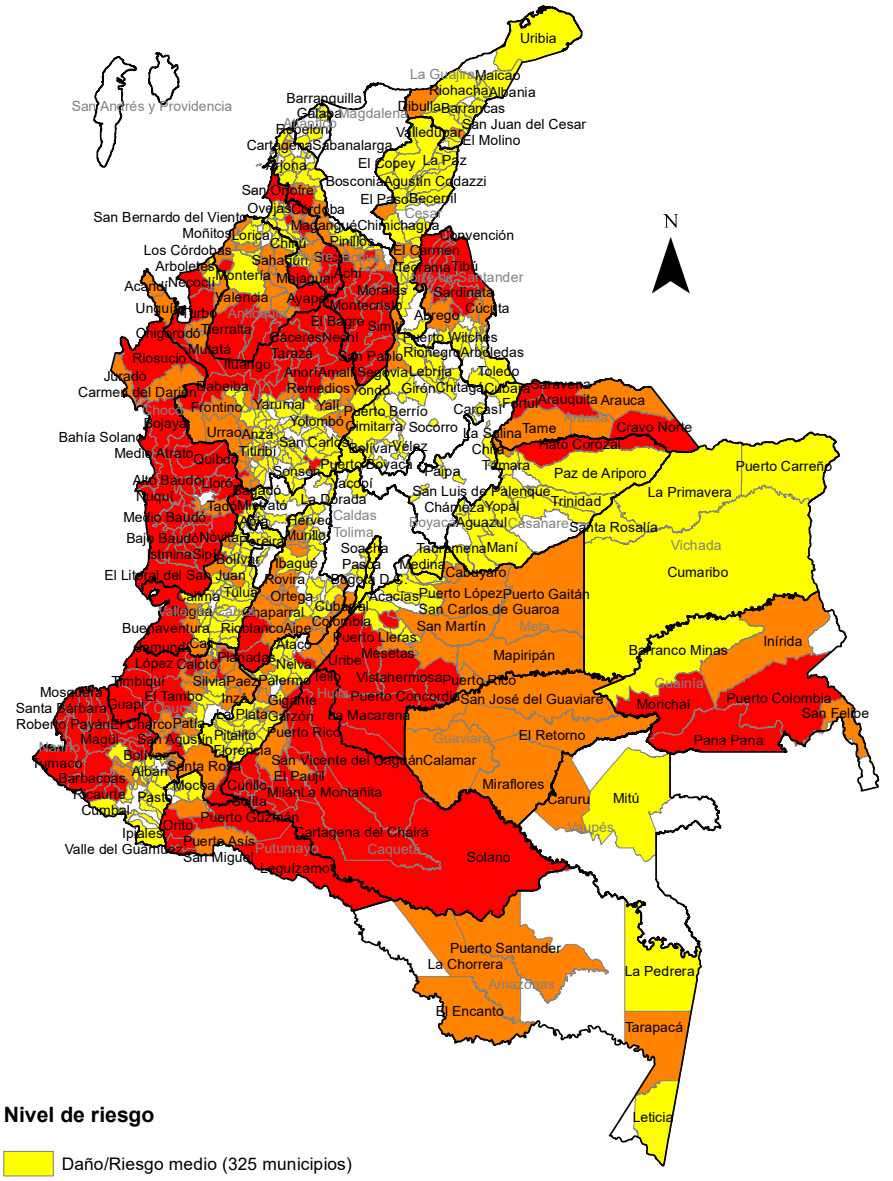
RCN Radio (2021). Mininterior dice que desplazamiento en Ituango se generó por un mensaje de texto. https://www.rcnradio.com/colombia/antioquia/mininterior-dice-que-desplazamiento-en-ituango-se-genero-por-un-mensaje-de-texto

RNEC (Registraduría Nacional del Estado Civil). (2013). Plan de Acción. Atención a la Población Víctimas. https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/plan-accion-poblacion-victima.pdf

SIIPO (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto). (2022). Información general. https://siipo.dnp.gov.co/inicio

UARIV (Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas). (2021). Datos abiertos del Registro Único de Víctimas. https://www.unidadvictimas.gov.co/es/planeacion-y-seguimiento/publicacion-de-datos-abiertos/161

Mapa # 35.
Riesgo electoral por violencia política 2022



Nivel de riesgo

- Daño/Riesgo medio (325 municipios)
- Daño/Riesgo alto (163 municipios)
- Daño/Riesgo extremo(162municipios)

Total: 650 municipios

Violaciones a la libertad de presa

Riesgo medio

Antioquia (1)
- Segovia

Arauca (2)
- Puerto Rondón
- Saravena

Caquetá (1)
- Florencia

La Guajira (1)
- Riohacha

Nariño (1)
- Tumaco

Santander (3)
- Barrancabermeja
- Sabana de Torres
- San Gil

Sucre (1)
- Sincelejo

Total (10)

Riesgo alto

Antioquia (12)
- Apartadó
- Caucasia
- Chigorodó
- Copacabana
- Itagüí
- Medellín
- San Juan de Urabá
- Turbo

Arauca (2)
- Arauca
- Arauquita

Atlántico (2)
- Barranquilla
- Soledad

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Boyacá (3)
- Duitama
- Puerto Boyacá
- Tunja

Caldas (1)
- Manizales

Casanare (1)
- Yopal

Cauca (2)
- Popayán
- Timbío

Cesar (2)
- Aguachica
- Valledupar

Chocó (1)
- Quibdó

Córdoba (3)
- Montelíbano
- Montería
- Puerto Libertador

Cundinamarca (6)
- Cogua
- Fusagasugá
- La Calera
- Madrid
- Sibaté
- Soacha

Guaviare (1)
- San José del Guaviare

Huila (1)
- Neiva

La Guajira (2)
- Barrancas
- Maicao

Magdalena (1)
- Santa Marta

Meta (1)
- Villavicencio

Nariño (2)
- El Tambo
- Pasto

Norte de Santander (2)
- Cúcuta
- Tibú

Putumayo (2)
- Mocoa
- Puerto Asís

Quindío (1)
- Armenia

Risaralda (2)
- Dosquebradas
- Pereira

Santander (3)
- Bucaramanga
- Floridablanca
- Puerto Wilches

Sucre (2)
- Guaranda
- San Pedro

Tolima (4)
- Chaparral
- Fresno
- Ibagué
- Ortega

Valle del Cauca (5)
- Andalucía
- Buenaventura
- Cali
- Guadalajara de Buga
- Yumbo

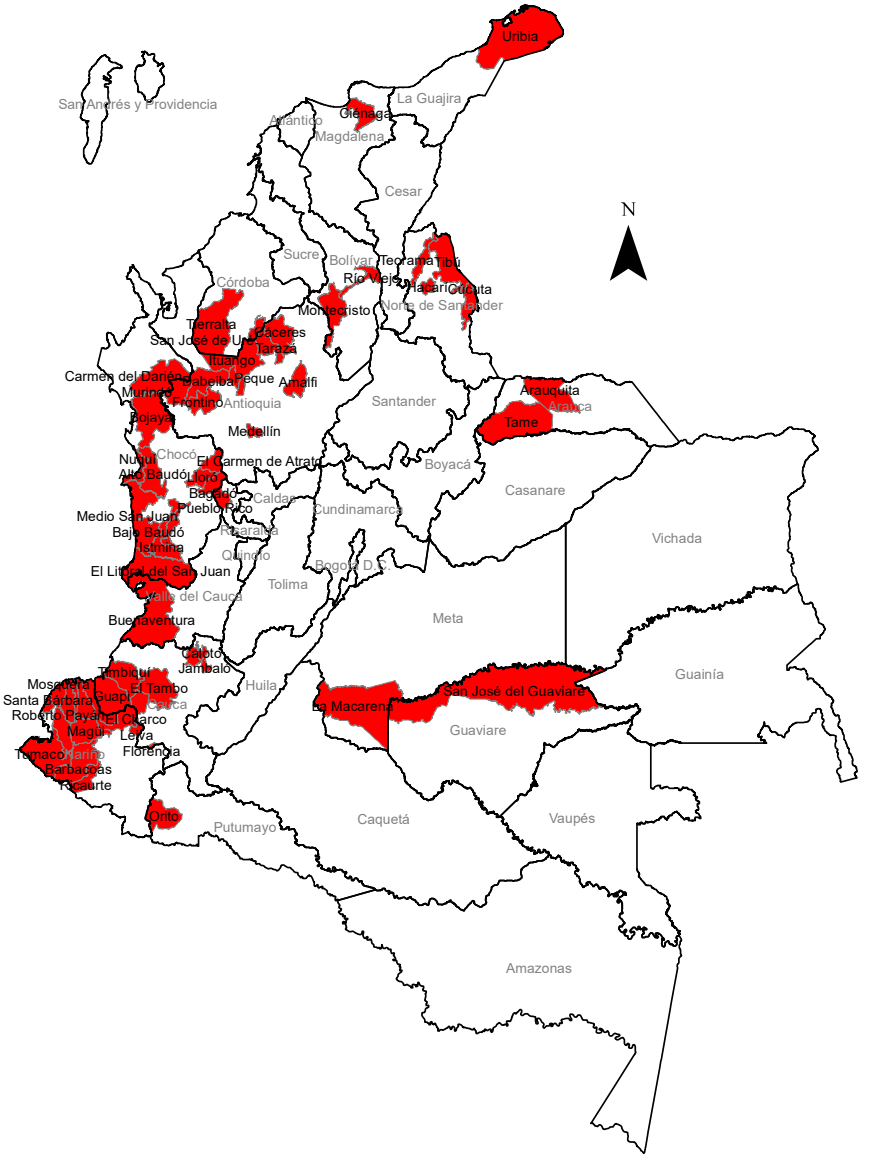
Total (61)

Riesgo extremo

Bolívar (1)
- Magangué

Total (1)

Mapa # 36.
Riesgo electoral por violencia política 2022



Nivel de riesgo

Daño/Riesgo extremo (57 municipios)

Total: 57 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

Nivel de riesgo por desplazamiento masivo

◆ **Riesgo extremo**

Antioquia (10)
- Amalfi
- Cáceres
- Dabeiba
- Frontino
- Ituango
- Medellín
- Murindó
- Peque
- Sabanalarga
- Tarazá

Arauca (2)
- Arauquita
- Tame

Bolívar (2)
- Montecristo
- Río Viejo

Cauca (8)
- Argelia
- Caloto
- El Tambo
- Florencia
- Guapi
- Jambaló
- Santander de Quilichao
- Timbiquí

Chocó (11)
- Alto Baudó
- Bagadó
- Bajo Baudó
- Bojayá
- Carmen del Darién
- El Carmen de Atrato
- El Litoral del San Juan
- Istmina
- Lloró
- Medio San Juan
- Nuquí

Córdoba (2)
- San José de Uré
- Tierralta

Guaviare (1)
- San José del Guaviare

La Guajira (1)
- Uribia

Magdalena (1)
- Ciénaga

Meta (1)
- La Macarena

Nariño (11)
- Barbacoas
- El Charco
- La Tola
- Leiva
- Magüi
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Ricaurte
- Roberto Payán
- Santa Bárbara
- Tumaco

Norte de Santander (4)
- Cúcuta
- Hacarí
- Teorama
- Tibú

Putumayo (1)
- Orito

Risaralda (1)
- Pueblo Rico

Valle del Cauca (1)
- Buenaventura

Total (57)

Libertad de prensa y elecciones: ¿por qué es tan importante garantizar el cubrimiento?

Autores:
DANIEL CHAPARRO
DANIELA OSPINA
VIVIANA YANGUMA
Fundación para la Libertad de Prensa -FLIP

Introducción

La información es esencial para mantener o hacerse con el poder. El deseo de controlar la información que circula, o la que debería permanecer oculta y en silencio, está relacionada con las lógicas de poder establecidas en una sociedad, y con el control de la información de parte de quienes ejercen el poder.

Por ello, cuando en el juego democrático se presentan coyunturas de posibles transiciones en poderes políticos, como las elecciones, las preguntas sobre la información, sus flujos, diversidad y posibilidades, son de primer orden. Esto resulta fundamental de analizar, pues una de las principales tareas del periodismo es vigilar y pedirle cuentas al poder, contar lo que está oculto. Por tanto, es crucial aproximarse a la información periodística, así como los controles y censuras que sobre ella existen en periodos electorales.

Aunque la información relacionada con la intención de voto no pasa de manera exclusiva por los medios de comunicación y los periodistas, la información que proveen (o la que dejan de proveer) es de gran importancia para definir el voto por parte de los y las ciudadanas. De ahí que, lo que digan, la forma en la que lo hagan o lo que callen (censura) los periodistas sea tan importante para partidos, campañas políticas, candidatos y candidatas, y sobre todo para la ciudadanía.

Los y las periodistas y los medios de comunicación desempeñan un papel esencial en las sociedades democráticas, donde vigilan asuntos de interés público, sirven de puente entre la ciudadanía y sus autoridades y fomentan un debate pluralista y necesario en la contienda electoral. Es por ello que el análisis del clima para ejercer un periodismo libre en las elecciones debe tener todos los reflectores encima, pues es allí donde se puede asegurar que la ciudadanía obtenga la información necesaria para elegir gobernantes.

En este capítulo se revisan los antecedentes de la violencia contra la prensa en las jornadas electorales, específicamente a las agresiones documentadas por la FLIP en el periodo electoral de 2019. También se recapitula la naturaleza de las agresiones de 2021 para identificar aquellas que más alertan sobre el futuro de las dinámicas de los ecosistemas mediáticos en el país, de cara las elecciones de 2022.

Finalmente, se realiza un análisis sobre las preocupaciones alrededor de los cambios que se presentan en el nuevo código electoral. Esto propiciaría un escenario riesgoso para el ejercicio de la libertad de expresión en época electoral. Para terminar, teniendo en cuenta los resultados, se presentan unas recomendaciones a tener en cuenta antes, durante y después de la jornada electoral de 2022.

1. La violencia contra la prensa en las elecciones de 2019

Las agresiones contra medios de comunicación y periodistas ocurren a lo largo del proceso electoral: durante las campañas, en la jornada electoral y posterior a los comicios. La violencia contra la prensa en estos contextos tiene particularidades de cada uno de estos momentos. Por ejemplo, en las elecciones de 2019 las amenazas, hostigamientos y acosos judiciales, fueron agresiones reiteradas para censurar a la prensa durante las campañas políticas, a diferencia de la obstrucción al trabajo periodístico, que se presentó casi de manera exclusiva el día de las elecciones.

Con el fin de dar cuenta de la violencia contra la prensa, la FLIP registró 25 tipos de agresiones contra medios y periodistas; en las elecciones de 2019 se presentaron 10 tipos de agresión. La amenaza, el acoso judicial, la obstrucción al trabajo periodístico, la agresión y el hostigamiento, fueron los hechos más frecuentes, a diferencia de la estigmatización y problemas con el acceso a la información, que se presentaron en menor cantidad y de manera exclusiva en el periodo previo a las elecciones.

En el siguiente cuadro se sintetizan las agresiones registradas por la FLIP durante las elecciones locales de 2019, contra medios y periodistas. Siguiendo el calendario electoral de 2019, se estableció un escenario previo del 27 de julio al 26 de octubre, en el que se desarrollaron las campañas políticas; durante la jornada electoral, que tuvo lugar el 27 de octubre; y después a la jornada electoral, del día siguiente a la elección hasta la posesión de candidatos/as electos/as, del 28 de octubre al 1 de enero de 2020.

Tabla 1. Agresiones contra medios y periodistas, elecciones locales 2019.

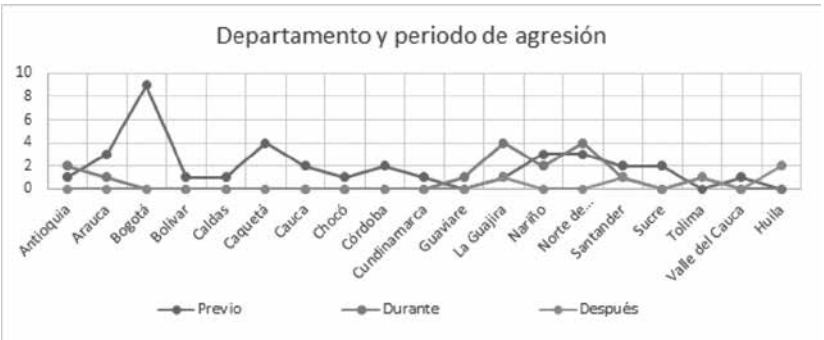
Tipo de agresión		Previo: 27 de julio al 26 de octubre de 2019	Durante: 27 de octubre de 2019	Después: 28 de octubre de 2019 a 1 de enero de 2020	Después: 28 de octubre de 2019 a 1 de enero de 2020
1	Amenaza	13	1	4	18 (31%)
2	Obstrucción al trabajo periodístico	1	13	-	14 (24.1%)
3	Acoso judicial	6	-	-	6 (10.3%)
4	Agresión	5	-	-	5 (8.6%)
5	Hostigamiento	4	-	-	4 (6.8%)
6	Acciones arbitrarias en redes sociales:	2	1	-	3 (5.1%)
7	Ciber ataque a páginas web	1	1	1	3 (5.1%)
8	Daño a la infraestructura	1	-	1	2 (3.4%)
9	Estigmatización	2	-	-	2 (3.4%)
10	Acceso a la información	1	-	-	1 (1.7%)
	TOTAL	**36 (62%)**	**16 (28%)**	**6 (10%)**	**58 (100%)**

Fuente: Elaboración propia con base en FLIP.

Como se destaca en la información general de agresiones en las elecciones de 2019, a pesar de estar presente en 19 departamentos del país[1], hubo concentración de las agresiones en Bogotá (15.5%), Norte de Santander [2](12%) y La Guajira[3] (10.3%). Dicha concentración considera, entre otros factores, el tipo de agresiones que se presentan en la región y el momento del proceso electoral en el que se dieron. Por ejemplo, como lo muestra la siguiente gráfica, aunque Bogotá haya sido el lugar donde más se documentaron agresiones contra la prensa, ninguna de ellas tuvo ocasión en el día de las elecciones, caso contrario a La Guajira y Norte de Santander, que tuvieron la mayoría de agresiones el día de los comicios.

[1] Es importante anotar que existe un subregistro en las cifras de agresiones, por una parte porque se naturalizan la violencia y no se advierten las agresiones, por otra, porque no se sabe ante quién acudir, y por último, porque existen amplias zonas del país que no cuentan con medios de comunicación o que a pesar de tenerlos no producen información local, como lo puedo comprobar la FLIP en su investigación de Cartografías de la información.
[2] Las siete agresiones en Norte de Santander se distribuyeron de la siguiente manera: 4 Cúcuta; 2 Ocaña y 1 Tibú.
[3] Las seis agresiones en La Guajira se distribuyeron de la siguiente manera: 2 Riohacha, 2 Maicao, 1 Hatonuevo, 1 Albania.

Gráfica 1. Tipos de agresión en elecciones 2019.



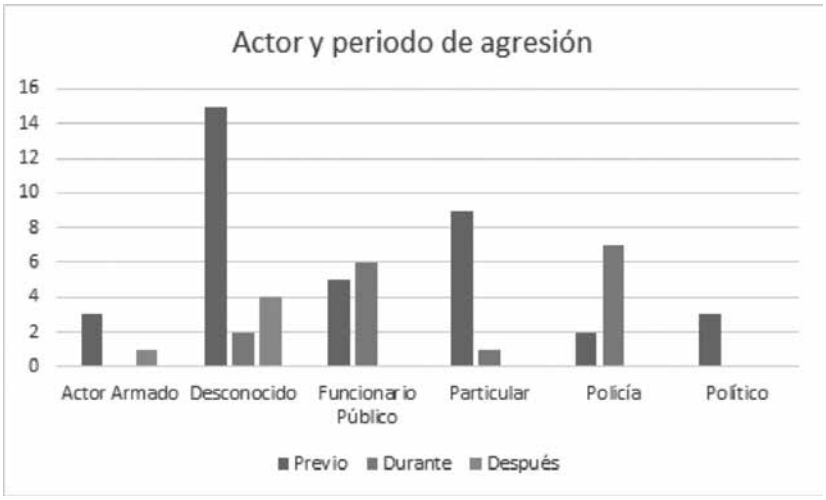
Fuente: Elaboración propia.

Este mapa de agresiones difiere del presentado en elecciones locales anteriores, sobre todo en aquellas zonas donde las dinámicas del conflicto armado interferían con los procesos electorales y el trabajo periodístico que se realizaba. Las elecciones locales de 2019, como las legislativas y presidenciales de 2018, fueron posteriores a la firma del acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC. Su salida como actor armado de vastas zonas del país disminuyó las alteraciones a las jornadas electorales y las intimidaciones a la prensa donde ejercían su hegemonía. Los titulares de estas elecciones hicieron referencia a que fueron las más pacíficas en la historia del país. Sin embargo, a pesar de ello, nuevos actores y nuevas amenazas siguen acechando las elecciones y la labor de la prensa.

Dentro de este panorama general, los actores armados, como perpetradores de la violencia contra la prensa, se encuentran en los últimos lugares, muy por debajo de desconocidos, funcionarios públicos, particulares, policía, y solo superando a los políticos, quienes en escasas ocasiones, siendo candidatos, suelen agredir a la prensa[4]. Por lo general, tanto en la elección de 2019, como en las anteriores, los principales protagonistas de las agresiones suelen ser invisibles, particulares o desconocidos, que dejan amenazas anónimas sembrando miedo en los y las periodistas, e impidiendo, en la mayoría de los casos, que sigan realizando su labor y que la ciudadanía pueda tener una información amplia para decidir su voto.

[4] Los políticos camuflan sus agresiones a la prensa. Por los altos costos que una agresión a un periodista le pueda generar a un político en campaña, no suelen ser ellos los protagonistas de la agresión, pero como veremos más adelante, hay simpatizantes, miembros de partidos políticos o familiares de candidatos, quienes en primera persona agreden, y sobre todo, amenazan a periodistas.

Gráfica 2. Actor y periodo de agresión a prensa.



Fuente: Elaboración propia.

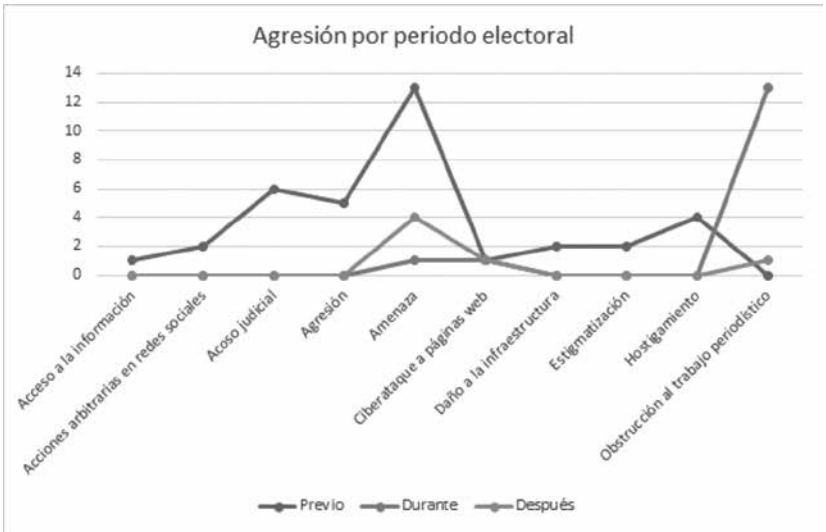
Como acontece con la geografía de estas violencias, el mapa de actores también tiene relación con las etapas del proceso electoral. En el periodo de campañas, según los registros de la FLIP para estas elecciones, el principal agresor fue un desconocido o particulares, pero el día de la elección fueron funcionarios públicos y miembros de la policía quienes se destacaron en las agresiones a medios y periodistas.

1.1. Amenazas, obstrucciones y acoso judicial: las formas más frecuentes de atacar a la prensa en elecciones

Las amenazas, la obstrucción al trabajo periodístico y el acoso judicial, fueron tipos de violencias recurrentes para atacar a los medios y periodistas en los diferentes periodos de la coyuntura electoral de 2019. Estas agresiones alteran el normal cubrimiento periodístico de las elecciones e impactan la esfera laboral y personal de los y las periodistas.

El acoso judicial y las amenazas generan miedo, tienen un efecto inhibitorio y en muchos casos afectan los ingresos, la estabilidad emocional y las relaciones familiares y personales de los y las periodistas que las reciben. Además, generan un ambiente de autocensura en otros comunicadores que también cubren temas relacionados a la ocurrencia de estas agresiones. Este hecho desencadena un silenciamiento alrededor de temas de un alto interés público para que la ciudadanía tome decisiones informadas. Por su parte, las obstrucciones al trabajo periodístico vulneran el derecho que tienen todos los ciudadanos de brindar y recibir información oportuna dificultando también hacer veeduría sobre la jornada electoral.

Gráfica 3. Agresión por periodo electoral.



Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de agresiones se presentaron durante el desarrollo de las campañas políticas, es decir, en el periodo previo a la jornada electoral. Desde que fueron inscritas las candidaturas hasta el día anterior a las elecciones, se dieron el 62% de las agresiones documentadas contra los periodistas. La amenaza fue la agresión más frecuente, con alto número de dispersión geográfica y diversidad de actores como protagonistas.

A pesar de las diferencias que se encuentran en las distintas amenazas, hay factores que son comunes con respecto a los hechos registrados en este periodo. Los y las periodistas que fueron víctimas de amenazas las relacionan con trabajos periodísticos que adelantaron o investigaciones en curso sobre candidatos políticos o gobernantes. Esto se puede reflejar en los siguientes fragmentos:

> "Deje de publicar los videos del doctor"; "se va a quedar con la boca llena de moscas por sapa, por meter las narices donde la han llamado y creerse la periodista estrella"; "se le acabaron los debates de esos candidatos y si usted lo sigue haciendo vamos a quebrarlo"; "tiene 24 horas para irse de aquí, sapo".

Los testimonios anteriores hacen parte de amenazas recibidas por periodistas a través de mensajes, videos o llamadas anónimas que los periodistas relacionan, por lo general, con denuncias realizadas sobre presuntos nexos de grupos armados con candidatos, hechos de corrupción que los envuelven, o participación indebida de algunos gobernantes durante la campaña.

Las amenazas suelen ser de desconocidos, llamadas de números privados o mensajes en redes sociales desde cuentas falsas. El formato de amenaza mezcla desde recursos digitales hasta tradicionales panfletos, que siembran miedo no solo en los y las periodistas, quienes en muchas ocasiones desisten en sus investigaciones, también entre sus colegas, que no emprenden trabajos periodísticos por temor a ser objeto de una futura amenaza. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que las amenazas a periodistas se constituyen como agresiones, inducen a la autocensura y generan un nivel de presión hacia los comunicadores que puede considerarse como una tortura psicológica (CIDH, 2021).

Por lo general, la autoría de las amenazas es desconocida, sin embargo hay casos en los provienen de simpatizantes, miembros de campaña o familiares de los candidatos, quienes directamente agreden a los periodistas. Esto deja ver con claridad las motivaciones que, en algunas campañas políticas, existen para censurar el trabajo de periodístico que les pueda parecer incómodo.

Las denuncias sobre este tipo de hechos son escasas. En muchos casos los periodistas no confían en las instituciones y prefieren no interponerlas por el alto costo que les significa, así como los niveles de impunidad que existen en las investigaciones sobre amenazas contra la prensa. Durante todo el 2020 la FLIP registró 152 amenazas, y en lo corrido del 2021 van 158. A pesar de algunos avances en las investigaciones, la Fiscalía General de la Nación mantiene el 98% de los casos de amenazas a periodistas en la impunidad.

De otro lado, durante el día de las elecciones, la agresión que predominó fue la obstrucción al trabajo periodístico y el 100% de estas agresiones tuvieron como autor a integrantes de la fuerza pública (policía) y otros funcionarios públicos. En la mayoría de las obstrucciones los funcionarios públicos desconocen los derechos que le asisten a los medios de comunicación y periodistas para el registro de la jornada electoral.

En algunas ocasiones los policías, al no reconocer al medio al que pertenece el periodista, no le permiten realizar su trabajo; en otras ocasiones, no le dejan hacer grabaciones en video desde dispositivos móviles sino que se les exige el uso de cámaras “profesionales”. Sumado a esto, algunos agentes de la policía e integrantes de la Registraduría Nacional les solicitaron a los y las periodistas credenciales de prensa para poder hacer el cubrimiento, aun cuando para ejercer el periodismo en Colombia no se requiere una acreditación de un medio de comunicación, una tarjeta profesional o credenciales oficiales de alguna entidad como la Registraduría.

Es evidente que no es papel de la policía, ni de los demás funcionarios públicos, establecer qué es un medio de comunicación o quién un periodista, ni qué herramientas debe utilizar para realizar su labor informativa. Este escenario preocupa frente a las elecciones de 2022 pues

la falta de reconocimiento del medio y la labor periodística, así como el cuestionamiento sobre la misma, fue expresada por muchos policías en las agresiones a la prensa que protagonizaron durante el paro nacional de 2021.

Continuando con esta dinámica, un poco más de la mitad de los casos de obstrucción a la prensa en las pasadas elecciones se concentraron en dos departamentos: Norte de Santander, con el 30% de los casos y La Guajira con 23%; allí las obstrucciones se presentaron en municipios y puestos de votación diferentes.

La tercera agresión más frecuente es el acoso judicial; es decir, el uso desproporcionado de mecanismos judiciales para acallar publicaciones y opiniones protegidas por el derecho a la libertad de expresión y de prensa. Todos los casos de acoso judicial sucedieron en el periodo previo al día de las votaciones y tuvieron como agresores a funcionarios públicos y particulares que eran candidatos, en ese momento, o personas vinculadas a las campañas electorales. El acoso judicial satura el aparato de justicia que está pensado para solucionar problemas relacionados con los derechos fundamentales de los colombianos. Esta estrategia para silenciar a la prensa ha venido en aumento en los últimos años y tiene un impacto en la vida de los y las periodistas muy parecido al que tienen las amenazas con un costo monetario y laboral, muchas veces más alto.

Posterior al día de las elecciones se presentaron agresiones a la prensa vinculadas al proceso electoral. Aunque en número estos hechos son mínimos frente a los que se presentan en campaña o el día de las elecciones (el 10% de las agresiones se presentaron en este periodo), no dejan de ser importantes. Es necesario resaltar que la totalidad de las agresiones están relacionadas con denuncias e investigaciones de fraude e irregularidades de la jornada electoral, lo cual afecta la veeduría de los resultados de las votaciones.

2. Riesgo de violaciones a la libertad de prensa para 2022

Además de los antecedentes presentados en las elecciones de 2019 es importante revisar lo sucedido a la libertad de expresión en lo corrido del 2021, teniendo en cuenta la violencia contra la prensa registrada en el cubrimiento del Paro Nacional. En el 2021, a corte del 30 de noviembre, se han presentado 645 ataques contra periodistas, 196 casos más que en todo el 2020 y 130 más que en 2019, año en el que también hubo manifestaciones sociales.

Estos dos panoramas muestran unas agresiones que tienden a ser más recurrentes para agredir a la prensa, como las amenazas y las obstrucciones al trabajo periodístico. Estos hechos se repiten como las agresiones más comunes tanto en elecciones 2019 como en las manifestaciones de 2021.

Además, tanto en las elecciones de 2019 como en las manifestaciones de 2021, la fuerza pública estuvo dentro de los agresores más frecuentes. Preocupa, particularmente, que los funcionarios no están re-

conociendo la legitimidad de la labor que realizan los medios digitales y los periodistas independientes, y no hay un rechazo oficial de los ataques contra la prensa.

Las redes sociales y las plataformas digitales se aprovecharon ampliamente en estas jornadas de manifestaciones para informar. Así, se marcó un hito en el cubrimiento de las protestas y abrió la conversación sobre qué son, cómo funcionan y el impacto que tienen en la comunidad los medios digitales. También, demostró que muchos de los integrantes de la fuerza pública no aplican o desconocen los estándares nacionales e internacionales de libertad de expresión: estigmatizan a medios y periodistas que para ellos no son reconocidos, hacen críticas al accionar de los integrantes de la policía en las protestas, y solicitan acreditaciones impidiendo el cubrimiento de procedimientos policiales.

Esto resulta problemático de cara a las próximas jornadas electorales donde podría haber un despliegue amplio de nuevos medios digitales y periodistas independientes que harán el cubrimiento tanto de las campañas como del día de las elecciones. Será importante que los gobernantes y directivos de instituciones como Policía Nacional, Ejército Nacional y Registraduría Nacional respondan de manera oportuna con estrategias de prevención de la violencia y de protección a la prensa. Igualmente, se necesita un respaldo público contundente a la labor de los y las periodistas y que estas instituciones emitan directrices claras a los funcionarios a su cargo para que sean garantes de la libertad de expresión.

La CIDH expresó en su declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital de 2020 que, "los actores estatales deben asegurarse que los medios de comunicación gocen de un acceso sin impedimentos a fuentes de información oficial y a los candidatos a ocupar cargos públicos, y de que no encuentren obstáculos indebidos que afecten su posibilidad de difundir dicha información e ideas, incluso durante la pandemia de salud pública de COVID-19" (CIDH, 2021).

Fuera de las manifestaciones, la FLIP registró desde el 1 de enero hasta el 30 de noviembre, 292 agresiones relacionadas con el cubrimiento de temas como corrupción, orden público, conflicto armado, política y gestión de las administraciones, entre otros. La relación de los temas con las agresiones hace parte de elementos de contexto importantes para determinar el riesgo al que pueden estar expuestos los y las periodistas.

En el mapa de riesgos a la labor periodística la FLIP muestra los municipios que se encuentran en mayor riesgo por violaciones a la libertad de prensa para las elecciones legislativas y presidenciales de 2022. Este se elaboró teniendo en cuenta la base de datos de agresiones a la labor periodística monitoreadas por la FLIP en el país en el periodo comprendido entre el 1 de enero y 30 de noviembre de 2021. Los municipios han sido clasificados en niveles de riesgo siguiendo los siguientes

criterios, utilizados desde el Mapa de Riesgo Electoral de 2014 (Bock y Vargas, 2014).

- En **riesgo medio** se considera a los municipios donde hay registro de obstrucciones y agresiones menores o indirectas a la libertad de prensa, producidas en el cubrimiento de asuntos políticos o de orden público y particularmente que tengan como agresor a actores armados.
- En **riesgo alto** están los municipios donde se registran agresiones producidas en el marco del cubrimiento a funcionarios públicos, líderes políticos y fuerza pública, especialmente si estos han sido los causantes de la agresión. También se tiene en cuenta si hay registro de más de una agresión en un mismo caso por parte de un actor armado ilegal.
- En **riesgo extremo** están los municipios con registro de agresiones directamente relacionadas con el cubrimiento de temas electorales (campañas, candidatos, eventos proselitistas, recolección de firmas para candidaturas, etc.).

Durante el periodo analizado para el cálculo del riesgo por violaciones a la libertad de prensa 2021, la FLIP tomará 443 agresiones, las cuales corresponden a los criterios descritos anteriormente y que llevan a señalar el riesgo en municipios, como se describe en la siguiente tabla.

Tabla 2. Municipios en riesgo por violaciones a la libertad de prensa 2022.

Riesgo extremo	Riesgo alto	Riesgo medio
Antioquia **Total: 0**	**Antioquia** **Total: 7**	**Antioquia** **Total: 1**
	Apartadó Chigorodó Copacabana Itagüí Medellín San Juan de Urabá Turbo	Segovia Caucasia
Arauca **Total: 0**	**Arauca** **Total: 1**	**Arauca** **Total: 3**
	Arauquita	Arauca Puerto Rondón Saravena
Atlántico **Total: 0**	**Atlántico** **Total: 2**	**Atlántico** **Total: 0**

	Soledad Barranquilla	
Riesgo Alto Bogotá		
Bolívar Total: 1	**Bolívar Total: 0**	**Bolívar Total: 0**
	Magangué	
Boyacá Total: 0	**Boyacá Total: 3**	**Boyacá Total: 0**
	Duitama Tunja Puerto Boyacá	
Caldas Total: 0	**Caldas Total: 1**	**Caldas Total: 0**
	Manizales	
Caquetá total: 0	**Caquetá total: 0**	**Caquetá total: 1**
		Florencia
Casanare Total: 0	**Casanare Total: 0**	**Casanare Total: 1**
		Yopal
Cauca Total: 0	**Cauca Total: 2**	**Cauca Total: 0**
	Popayán Timbío	
Cesar Total: 0	**Cesar Total: 2**	**Cesar Total: 0**
	Aguachica Valledupar	
Chocó Total: 0	**Chocó Total: 1**	**Chocó Total: 0**
	Quibdó	
Córdoba Total: 0	Córdoba Total: 1	Córdoba Total: 0
	Montelíbano Montería Puerto Libertador	
Cundinamarca total: 0	**Cundinamarca total: 6**	**Cundinamarca total: 0**

	Madrid Soacha Cogua Fusagasugá Sibaté La Calera	
Huila **Total: 0**	**Huila** **Total: 1**	**Huila** **Total: 0**
	Neiva	
La Guajira **Total: 0**	**La Guajira** **Total: 2**	**La Guajira** **Total: 1**
	Maicao Barrancas	Riohacha
Magdalena **total: 0**	**Magdalena** **total: 1**	**Magdalena** **total: 0**
	Santa Marta	
Meta **Total: 0**	**Meta** **Total: 1**	**Meta** **Total: 0**
	Villavicencio	
Nariño **Total: 0**	**Nariño** **Total: 2**	**Nariño** **Total: 1**
	Pasto El Tambo	Tumaco
Norte de Santander **total: 0**	**Norte de Santander** **total: 2**	**Norte de Santander** **total: 0**
	Cúcuta Tibú	
Putumayo **Total: 0**	**Putumayo** **Total: 2**	**Putumayo** **Total: 0**
	Puerto Asís Mocoa	
Quindío **Total: 0**	**Quindío** **Total: 1**	**Quindío** **Total: 0**
	Armenia	
Risaralda **Total: 0**	**Risaralda** **Total: 2**	**Risaralda** **Total: 0**
	Dos Quebradas Pereira	
Santander total: 0	Santander total: 3	Santander total: 3

	Bucaramanga Puerto Wilches Floridablanca	Sabana de Torres San Gil Barrancabermeja
Sucre **Total: 0**	**Sucre** **Total: 1**	**Sucre** **Total: 1**
	San Pedro Guaranda	Sincelejo
Tolima **Total: 0**	**Tolima** **Total: 4**	**Tolima** **Total: 0**
	Chaparral Fresno Ortega Ibagué	
Valle del Cauca Total: 0	Valle del Cauca Total: 5	Valle del Cauca Total: 0
	Andalucía Buenaventura Buga Cali Yumbo	

Fuente: Elaboración propia con datos de FLIP

2.1. Desiertos informativos y curules de paz

A las elecciones de 2022 se suma, por primera vez, la elección de personas que ocuparán las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CTEP producto del acuerdo firmado con la guerrilla de las FARC y que buscan la representación política de quienes fueron víctimas del conflicto armado. Estas Circunscripciones corresponden a lo que la FLIP ha denominado *desiertos informativos*, es decir, la mayoría de los municipios que hacen parte de la zona no producen ni distribuyen información local (FLIP, 2019). Solo La Guajira y Córdoba cuentan con algo de información local, aunque esta es insuficiente para el número de habitantes y municipios que tienen estos departamentos.

A pesar de que en municipios como Tumaco, Arauca y Buenaventura hay suficiente información local, las dinámicas de violencia y de hostilidad contra la prensa pueden llevar a que los medios se autocensuren si no encuentran el respaldo institucional idóneo para garantizar su seguridad.

Subregiones como el Bajo Cauca y el Catatumbo son zonas en las que más de la mitad de la población vive en desiertos informativos. Esta falta de información local tiene que ver con la deficiente infraestructura, las precarias condiciones laborales que enfrentan los periodistas, la falta de formación, pero sobretodo, con

las dinámicas que configuró el conflicto armado durante décadas en el país que establecieron la autocensura como mecanismo de protección.

Es un reto muy alto, pero estrictamente necesario, que la institucionalidad promueva estrategias de prevención de la violencia contra periodistas con un enfoque especial en estas regiones. Se recomienda generar espacio y políticas públicas que incentiven y apoyen la creación y el fortalecimiento de medios locales que informen sobre los asuntos electorales que interesan a la comunidad.

3. La libertad de expresión en el Nuevo Código Electoral

En la coyuntura de posibles transiciones en poderes políticos, la información sobre los candidatos, sus propuestas y campañas, sus expresiones y el desarrollo de los comicios en general, son información de alto interés público para la ciudadanía (OEA, 2020). La intención de generar regulaciones para moderar los discursos establece un riesgo sobre las personas que, en ejercicio de su derecho fundamental a la libertad de expresión, realizan interacciones dentro del debate democrático en elecciones.

Actualmente, se encuentra en revisión automática de la Corte Constitucional el nuevo Código Electoral, el Proyecto de Ley Estatutaria 409-2020C / 234-2020S, "[p]or la cual se expide el código electoral colombiano y se dictan otras disposiciones", aprobado en el Congreso de la República. Junto con otras organizaciones se encuentran El Veinte, Karisma, El Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia), El Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario y la organización Linterna Verde.

En este contexto, la FLIP presentó una intervención ciudadana resaltando algunas preocupaciones sobre artículos del nuevo código que resultan incompatibles con los estándares de libertad de expresión. Es por ello que dentro del análisis de este capítulo se hace una breve mención a las preocupaciones más relevantes que se mencionaron en la intervención ciudadana presentada a la Corte Constitucional. Las nuevas regulaciones pueden generar un escenario inhibitorio para la libertad de expresión, los cuales se pueden traducir en agresiones a ciudadanos y periodistas que quieran participar del debate público.

3.1. Riesgo de arbitrariedad y moderación del debate público durante la jornada electoral en las redes sociales

• *Peligrosa ambigüedad de las disposiciones*

En algunos artículos se puede observar un alto nivel de ambigüedad frente a posibles regulaciones de discursos en redes sociales. Un ejemplo de ello, lo encontramos en lo que esta nueva regulación entiende como propaganda electoral en las plataformas digitales. A este respecto se disponen expresiones como "el contenido de apoyo difundido, de forma espontánea", para plantear excepciones a acciones de

usuarios en redes que no están haciendo propaganda electoral. Así, no es claro, por el nivel subjetivo de la expresión, qué se considera bajo la norma como una excepción a la propaganda electoral.

Existe además un gran vacío en la interpretación pues aparecen expresiones como "las personas naturales o jurídicas que conforme a lo dispuesto en el artículo 102 elaboren, contraten y reproduzcan propaganda electoral a través de cualquier medio, incluyendo plataformas digitales, redes sociales". Esto plantea que cualquier persona natural que reproduzca propaganda electoral, es decir cualquier contenido que tenga el fin tácito o expreso de obtener el voto de un ciudadano, estaría obligada a reportar el gasto. Por lo tanto, la ley lo estaría entendiendo como un sujeto que participa formalmente dentro de la campaña de un candidato.

Estas regulaciones, dentro del marco de la naturaleza de las redes sociales, son poco claras y apelan a expresiones subjetivas que dejan un margen muy amplio para evaluar las motivaciones del usuario de redes. No es claro cómo en la práctica se determinaría si el usuario efectivamente realizó la publicación o reprodujo alguna información por impulso propio o sin estímulos exteriores.

Estas inquietudes plantean un escenario gris en la redacción de dichas normas que termina por representar un peligro para la libertad de expresión y para el funcionamiento mismo de las dinámicas en redes sociales durante las campañas electorales. Precisamente, este tipo de normas ambiguas y los peligros mencionados son un ejemplo del porqué la Corte Constitucional ha insistido en que las normas que pretenden plantear restricciones a la libertad de expresión deben ser lo suficientemente claras y específicas para que los ciudadanos entiendan cómo deben regular su conducta (Corte Constitucional, 2007).

- *Preocupaciones sobre las restricciones temporales de las interacciones en redes sociales*

La propuesta del nuevo código electoral trae una limitación para la divulgación de contenido político en el término de 3 meses previos a las elecciones que aplica para "***cualquier medio de divulgación***" y, por consiguiente, vulnera garantías centrales de la libertad de expresión.

El contenido de esta nueva regulación puede llegar a ser una censura previa, porque se está restringiendo expresiones por su potencial contenido político. Ahora bien, lo que encontramos preocupante es que la expresión "*por cualquier medio de divulgación*" resulta poco clara y es desproporcionada. Esta restricción, que recae sobre el escenario de redes sociales, es preocupante por el auge mismo que han tenido las interacciones en estas plataformas. Por ejemplo, al realizar el análisis sobre la proporcionalidad de la aplicación de esta norma sobre los entornos digitales encontramos que se está imponiendo una restricción que **desconoce completamente las dinámicas digitales**. Reiteradamente se ha definido que los entornos

digitales tienen una naturaleza interactiva y multidireccional, y son un espacio propicio para el intercambio de ideas en tiempo real (CIDH, 2007).

Esta nueva regulación implica en la práctica un mandato sobre las conductas de usuarios de las redes sociales que usan este escenario para ejercer su derecho a la libertad de expresión en tiempo real. Incluso los mismos candidatos usan esta herramienta para expresar sus ideas y exponer puntos de sus candidaturas con la posibilidad de recibir respuestas inmediatas o incluso ser replicados por otros usuarios en tiempo real. En la falta de claridad de esta disposición encontramos, entre otras cosas, los siguientes vacíos:

i) La entidad que vigilaría las conversaciones e interacciones en redes sociales no está explícita.

ii) No es preciso si el alcance de esta vigilancia puede o no incluir interacciones o expresiones privadas como las que suceden dentro de un chat o un grupo de conversación.

iii) No se explica si el alcance de esta vigilancia puede o no incluir interacciones de un ciudadano que reproduce algún contenido de un candidato, partido o movimiento político.

iv) El rol de los intermediarios y las plataformas no es claro.

v) No se define si la norma implica un mandato hacia estos intermediarios de bloquear o no contenido que puedan considerar como propaganda electoral.

Estos vacíos que se acaban de enumerar evidencian los efectos de la falta de claridad de estas expresiones. Con ello, podemos afirmar que dan cabida a diversas interpretaciones que pueden crear un efecto inhibitorio sobre la libertad de expresión y el debate público en un escenario de alto interés para la ciudadanía.

3.2. La protección de la honra y buen nombre de candidatos y la limitación al flujo informativo durante elecciones

La nueva propuesta de Código Electoral también trae un capítulo para regular pronunciamientos de ciudadanos que se refieran a mujeres que participan en la política. Esta nueva regulación propone expresiones como "afectar negativamente su imagen pública", "difamen, calumnien, injurien o realicen cualquier expresión que denigre a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas". También incluye prohibiciones encaminadas a restringir las interacciones que tengan ciudadanos y pares políticos con las mujeres en donde se omita información o se dé información imprecisa.

Aunque el objetivo es generar una protección especial con enfoque de género, estas disposiciones reducen la posibilidad de que se haga una veeduría sobre la actividad y gestión de la mujer que ejerce política, y con ello, genera un espacio inhibitorio de discursos relacionados con ellas en el debate público. Estos términos exceden los límites dispuestos por la Constitución Política y son nuevas restricciones que, en la práctica, podría

prestarse para arbitrariedades o interpretaciones que conduzcan a la censura de ciertos discursos.

Así, uno de los problemas que encontramos es cómo se haría la implementación de este apartado, pues se está imponiendo un nuevo escenario en el que el emisor de la información es quien debe soportar la carga de medir su discurso de manera tal que en el mismo no se esté omitiendo información. Por la sola amplitud de esta frase se genera un efecto inhibidor sobre la libre circulación de información, pues no deja claro cómo se puede probar que el emisor efectivamente está omitiendo información o está entregando información imprecisa.

3.3. Riesgos de estas nuevas regulaciones en los discursos relacionados con elecciones

Esta nueva propuesta se presenta como un intento de regulación desproporcionado e injustificado que, en caso de ser confirmado por la Corte Constitucional, traería los siguientes riesgos para el ejercicio libre de las expresiones en el marco de las campañas y la misma jornada electoral:

> Riesgo de judicialización por difusión de información relacionada con la veeduría de la labor de las mujeres que ejercen política en Colombia.
> Interferencias indebidas en el ejercicio libre de los ciudadanos a expresar informaciones y opiniones en el escenario de las redes sociales.
> Riesgo de interposición de sanciones en el marco del uso libre de expresiones en el periodo previo a los tres meses anteriores a la jornada electoral.

Estos riesgos, tienen una repercusión negativa sobre el debate público en un momento clave para la democracia del país. Además, pueden llegar a generar un escenario propicio para que funcionarios públicos y particulares se sientan respaldados para agredir a ciudadanos y periodistas que, en el marco de campañas electorales, realicen veeduría sobre la información que circula acerca de candidatos y sus propuestas.

4. Recomendaciones y conclusiones

La labor que desempeñan medios y periodistas es esencial en los contextos electorales. Por ello, es vital que el Estado en su conjunto brinde garantías para que se pueda ejercer su labor informativa. Es importante que la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como el Ministerio del Interior, promuevan el cumplimiento del mandato constitucional de garantía de la libertad de expresión y de prensa en el proceso electoral. Además, se hace necesario que socialicen lineamientos para hacer efectivo este derecho constitucional con la Policía, Ejército, funcionarios públicos y otros actores políticos que confluyen en los escenarios electorales.

Las recomendaciones recogidas a continuación parten de la premisa que estamos frente a un escenario de alto interés público para la ciudadanía, lo que implica que toda la información relacionada con las elecciones y los candidatos está especialmente protegida por la libertad de expresión y de prensa.

• *Para el momento previo y posterior a las elecciones*

1. Capacitar a los funcionarios que participan en el desarrollo de las jornadas electorales y velan por la seguridad de las mismas, sobre su deber de garante y el nivel de protección reforzada que tienen los comunicadores y periodistas.

2. Crear entre instituciones y autoridades locales, regionales y nacionales estrategias de prevención de la violencia contra la prensa.

3. Prever y publicitar las rutas de protección a periodistas que reportan agresiones con la visión transversal del deber de garantía a la labor y ejercicio periodístico. Para esto se pueden consultar diversas sentencias de la Corte Constitucional que han publicado lineamientos específicos para la protección de esta población.

4. Promover el principio de máxima publicidad desde la Registraduría, a nivel central y regional. En el marco de dicha promoción los funcionarios deben tener presente que no existe ninguna ley que establezca reservas de información relacionada con la jornada electoral. Además, deben adoptar la transparencia activa desde el entendimiento de la inconstitucionalidad de negar información pública argumentando que así está previsto en decretos, resoluciones, circulares o directivas. Solo la Constitución y la ley pueden disponer reservas a la información.

5. Ceñirse a los mandatos de la ley 1712 de 2014 que en todo caso exige que las argumentaciones para las restricciones de información por reserva legal deban incluir el daño presente, probable y específico que se causaría con la entrega de la información.

6. Tener en cuenta el enfoque de derechos humanos en el diseño y elaboración de campañas pedagógicas sobre desinformación en temas electorales. Estas campañas, en ningún caso, deberán convertirse en escenarios de estigmatización contra la prensa. De acuerdo con los estándares de libertad de expresión, estas campañas deben realizarse desde la alfabetización mediática pues ninguna autoridad administrativa debería determinar públicamente qué información es falsa o verdadera.

7. Explicar a los veedores, jurados y demás funcionarios públicos que no se pueden pedir acreditaciones de medios de comunicación, títulos profesionales de periodistas o credenciales de entidades oficiales como la Registraduría, a reporteros y periodistas que quieran cubrir las jornadas electorales. Los protocolos de seguridad en los puestos de votación no pueden ser una excusa para impedir el ingreso de los y las periodistas. Por este motivo, se deben crear estrategias con protocolos claros y públicos que equilibren el derecho de la libertad de prensa y las labores de seguridad de la fuerza pública.

8. Hacer públicas, de forma previa a la jornada, las condiciones de bioseguridad para el cubrimiento en los puestos de votación para el día de la jornada electoral.

9. Investigar de manera pronta y diligente las agresiones contra medios y periodistas que tengan ocasión en el periodo electoral y estén relacionadas con la labor informativa de los y las periodistas.

• *Para el día de las elecciones*

1. Permitir el ingreso de periodistas a los puestos de votación sin discriminar el tipo de medio al que hacen parte. Dichos comunicadores podrán permanecer dentro de los puestos con cámaras fotográficas o de video con el fin de registrar todo lo que sucede durante el desarrollo de los comicios.

2. Abstenerse de decomisar, borrar, inspeccionar o dañar cualquier material periodístico. Hacerlo puede acarrear consecuencias penales y disciplinarias contra el funcionario que lo realice. Incentivar desde la Registraduría la transparencia activa durante la jornada electoral. Para ello se pueden establecer y dar a conocer, previo a esta jornada, los canales de comunicación con la prensa.

Bibliografía

Bock, Jonathan y Penagos, Emmanuel. (2014). "Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa. Elecciones 2014", en Misión de Observación Electoral (MOE), Mapas y factores de riesgo electoral, elecciones 2014.

Cartografías de la información (2019). Fundación para la Libertad de Prensa. https://flip.org.co/cartografias-informacion/

Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

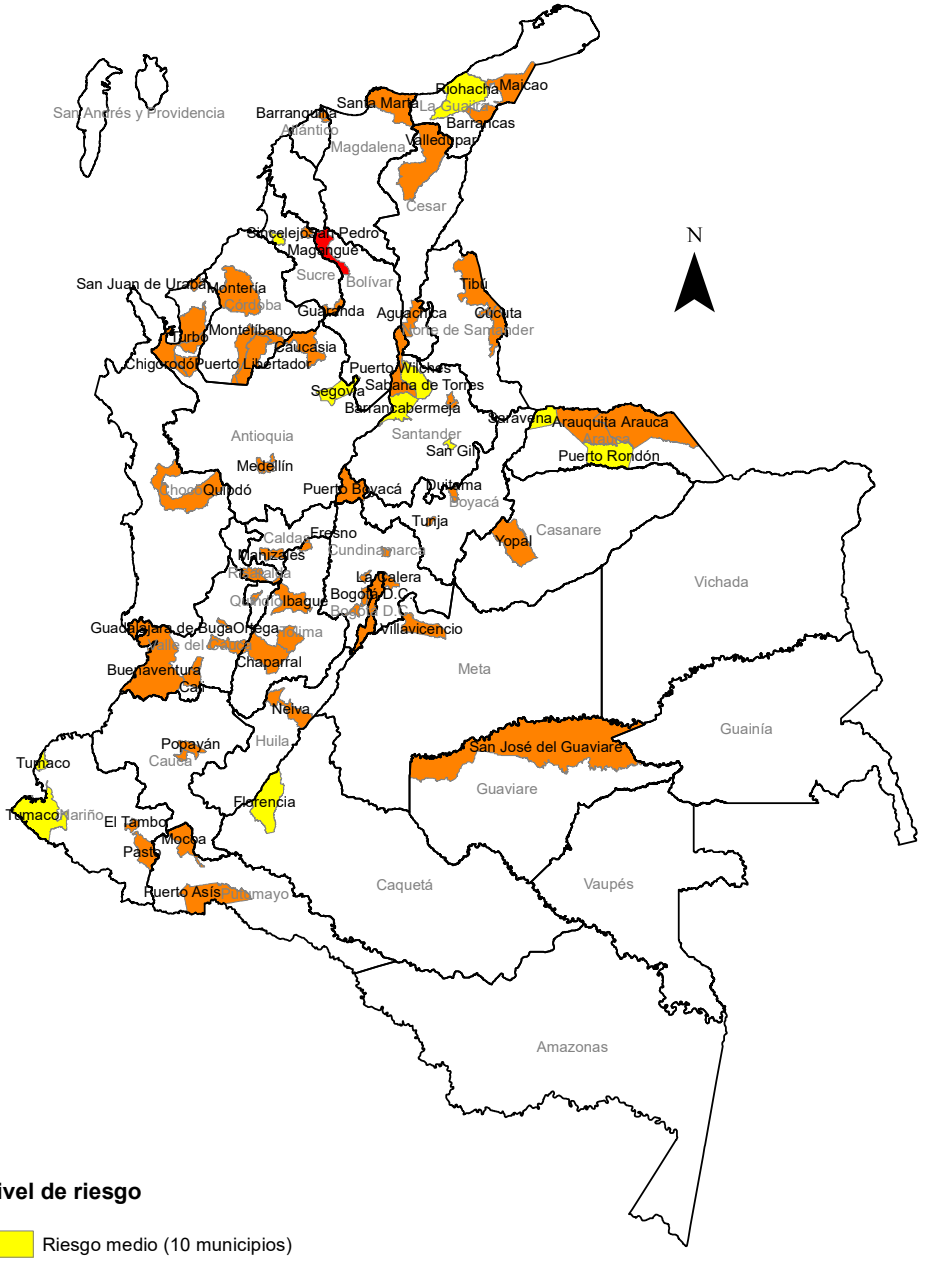
CIDH. (2017). Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente. http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf

CIDH. (2021). Caso Jineth Bedoya y Otra v. Colombia. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_431_esp.pdf

OEA. (2020). Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elección en la era digital. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&lID=2

Programa de Datos de Conflictos de Uppsala (UCDP), Armed Conflict Data Set. Centre for the Study of Civil Wars, International Peace Research Institute. https://ucdp.uu.se/exploratory

Mapa # 37.
Riesgo electoral por violencia política 2022



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (10 municipios)
- Riesgo alto (61 municipios)
- Riesgo extremo (1 municipio)

Total: 72 municipios

1:8.000.000
0 45 90 180 270 360 Kilómetros

Violaciones a la libertad de presa

Riesgo medio

Antioquia (1)
- Segovia

Arauca (2)
- Puerto Rondón
- Saravena

Caquetá (1)
- Florencia

La Guajira (1)
- Riohacha

Nariño (1)
- Tumaco

Santander (3)
- Barrancabermeja
- Sabana de Torres
- San Gil

Sucre (1)
- Sincelejo

Total (10)

Riesgo alto

Antioquia (8)
- Apartadó
- Caucasia
- Chigorodó
- Copacabana
- Itagüí
- Medellín
- San Juan de Urabá
- Turbo

Arauca (2)
- Arauca
- Arauquita

Atlántico (2)
- Barranquilla
- Soledad

Bogotá D.C. (1)
- Bogotá D.C.

Boyacá (3)
- Duitama
- Puerto Boyacá
- Tunja

Caldas (1)
- Manizales

Casanare (1)
- Yopal

Cauca (2)
- Popayán
- Timbío

Cesar (2)
- Aguachica
- Valledupar

Chocó (1)
- Quibdó

Córdoba (3)
- Montelíbano
- Montería
- Puerto Libertador

Cundinamarca (6)
- Cogua
- Fusagasugá
- La Calera
- Madrid
- Sibaté
- Soacha

Guaviare (1)
- San José del Guaviare

Huila (1)
- Neiva

La Guajira (2)
- Barrancas
- Maicao

Magdalena (1)
- Santa Marta

Meta (1)
- Villavicencio

Nariño (2)
- El Tambo
- Pasto

Norte de Santander (2)
- Cúcuta
- Tibú

Putumayo (2)
- Mocoa
- Puerto Asís

Quindío (1)
- Armenia

Risaralda (2)
- Dosquebradas
- Pereira

Santander (3)
- Bucaramanga
- Floridablanca
- Puerto Wilches

Sucre (2)
- Guaranda
- San Pedro

Tolima (4)
- Chaparral
- Fresno
- Ibagué
- Ortega

Valle del Cauca (5)
- Andalucía
- Buenaventura
- Cali
- Guadalajara de Buga
- Yumbo

Total (61)

Riesgo extremo

Bolívar (1)
- Magangué

Total (1)

III

Análisis de contexto del riesgo electoral: elecciones nacionales 2022

¿Dónde están las mujeres? Dinámicas de la violencia contra las mujeres en política y sus impactos en su participación de cara a las elecciones de Congreso 2022

Autores:
JUAN DIEGO DUQUE SALAZAR[1]
Universidad de Uppsala

LUISA SALAZAR-ESCALANTE[2]
VIVIANA SARMIENTO PEÑA[3]
Observatorio de Género
Misión de Observación Electoral

1. Introducción

La brecha de género entre hombres y mujeres en materia de participación y representación en cargos de elección popular sigue siendo uno de los retos principales del proceso electoral, especialmente en relación con la presencia de mujeres en el parlamento. Parámetro bajo el cual se mide la equidad de género en la política a nivel internacional. Por ejemplo, en el 2021 el Inter-Parlamentary Union y las Naciones Unidas ubicó a Colombia en el puesto 122 de 193 países con un 20% de mujeres en el parlamento, medida incluso por debajo del promedio de la Región Américas que corresponde al 32,2%.

[1] Candidato a doctorado en estudios de paz y conflicto del Departamento de investigación de Paz y Conflicto de la Universidad de Uppsala, Suecia.
[3] Coordinadora del Observatorio de Género de la MOE. Abogada de la Universidad del Rosario, Colombia y Master en investigación de políticas sociales del London School of Economics and Political Science, Reino Unido.
[3]Investigadora del Observatorio de Género de la MOE. Politóloga de la Universidad de los Andes, Colombia y Master en comunicación política del London School of Economics and Political Science, Reino Unido.

La presencia de las mujeres en el Congreso colombiano ha sido históricamente baja, incluso en las dos últimas elecciones de Congreso en 2014[4] y 2018 el porcentaje de mujeres electas se estancó entre el 20,9% al 19,7%. Este estancamiento en el número de mujeres electas al Congreso se da a pesar de que se han introducido acciones afirmativas, como la cuota de género que indica que las listas en las que se eligen cinco curules o más deben estar conformadas al menos por el 30% de mujeres candidatas (artículo 28 de la Ley 1475 del 2011). Se ha demostrado que estas medidas no solo garantizan, en estricto sentido, que la oferta electoral femenina sea más amplia, sino que incrementa las probabilidades que más mujeres sean elegidas (Lozano y Molina, 2014). Adicionalmente, los datos de candidaturas de las elecciones a corporaciones públicas, como el Congreso[5], reafirman el hecho de que el porcentaje del 30% establecido en la ley como la cuota mínima, se convirtió en el número máximo de candidatas que la mayoría de los partidos incluyen en sus listas (Ortega y Camargo, 2015), lo que evidencia la existencia de un "techo de cristal" en la política, ya que los partidos se limitan a incluir mujeres sólo para alcanzar el porcentaje que les obliga la normatividad vigente.

En este sentido, además de las cuotas de género ¿Qué se puede hacer para aumentar la participación de las mujeres en la política? ¿Qué impide/dificulta su participación?. Los estudios que buscan explicar la brecha de género entre hombres y mujeres en los cargos de elección popular se han centrado en visibilizar los obstáculos a los que se enfrenta las mujeres cuando deciden lanzar sus candidaturas, tales como: "el tener una cultura política predominantemente patriarcal, el poco apoyo que los partidos políticos dan a la formación y capacitación de lideresas, las barreras a la hora de conseguir financiación para las campañas, y la violencia relacionada con el ejercicio de la política" (Silva et al., 2018). En los últimos años, la MOE ha caracterizado estos obstáculos como riesgos a la participación de las mujeres.

A pesar de lo anterior, poco sabemos sobre las diferencias que existen en las dinámicas de violencias relacionadas con el ejercicio de la política entre hombres y mujeres, y sus impactos en la definición de sus candidaturas en periodos electorales. Por lo tanto, hace falta una mayor comprensión sobre cómo la violencia política puede contribuir al incremento de la brecha de género en la política, razón por la cual este capítulo lo dedicaremos a profundizar en el mismo y entender sus posibles impactos en la participación y representación de las mujeres para las próximas elecciones a Congreso.

[4] Elecciones a Congreso en el que se aplicó por primera vez la cuota de género.
[5] Para el caso de las elecciones a Congreso del 2014 el promedio de candidaturas de mujeres a Congreso fue del 33%, y para las elecciones del 2018, el promedio fue del 34%.

En los siguientes apartados presentaremos un análisis entorno a la violencia contra las mujeres en la política y sus implicaciones en la participación que se dividirá en: Primero, una presentación general de las normas y esfuerzos institucionales para promover la igualdad de género y la prevención de hechos de violencia contra mujeres que ejercen la política. Segundo, presentaremos un análisis histórico de las violencias físicas y psicológicas desde las primeras elecciones locales en 1988, así como la descripción de otras violencias más subregistradas, como las simbólicas, económicas y sexuales. Tercero, haremos una primera aproximación de las consecuencias de estas violencias contra las mujeres en políticas de cara a las elecciones a Congreso del 2022. En este apartado buscamos entender la relación entre los casos de violencia y el aumento o disminución de las candidaturas femeninas para las listas de Cámara de Representantes y segundo, presentaremos algunas consideraciones frente a los retos particulares que implican las curules de paz en materia de la participación política de las mujeres, que de manera especial involucra territorios dónde los liderazgos sociales y comunales han sido asediados por la violencia desde la firma del acuerdo de paz. Finalmente, presentaremos algunas reflexiones finales sobre la violencia contra las mujeres en la política como un riesgo extremo para la libre participación de las mujeres de cara a las elecciones de Congreso del 2022.

2. Marco normativo de la participación política de las mujeres en Colombia

La Constitución de 1991 marca un hito determinante para la adopción de leyes y política públicas orientadas a garantizar los derechos políticos de las mujeres y a promover su participación política. La cláusula de igualdad consignada en el artículo 13 de la Constitución ha sido la base para la adopción de acciones afirmativas de grupos históricamente discriminados como es el caso de las mujeres. Asimismo, el artículo 43 es explicito en señalar que las mujeres y los hombres tienen iguales derechos y oportunidades, y que por ende, las mujeres no puede ser sometidas a ninguna clase de discriminación.

Una de las normas claves encaminadas a promover la participación política de las mujeres es la Ley 1475 de 2011, la cual no solo introdujo una cuota de género del 30% mujeres para aquellas corporaciones públicas en las que se eligen cinco curules o más[6], sino que también dispuso el principio de equidad de género como fundante del sistema político-electoral y especialmente al interior de los partidos y movimientos políticos. Esta disposición obliga a los partidos de destinar recursos para la promoción de la participación de

[6]En América Latina Argentina fue el primer país introducir la primera cuota de género para listas electorales en 1991.

las mujeres, provee incentivos a los partidos políticos por el número de mujeres elegidas, entre otros aspectos.

Por otro lado, el Acto Legislativo No. 02 del 2015, consignó en la Constitución los principios de paridad[7], alternancia[8] y universalidad[9], como principios rectores de la conformación de las listas a cargos de elección popular conocidos como corporaciones públicas (artículo 262 CN), cuya aplicación efectiva depende de la reglamentación de una ley. Esta ley solo fue expedida por el Congreso cinco años después de esta disposición constitucional, el pasado diciembre del 2020, mediante el nuevo Código Electoral. Este nuevo que dispuso en uno de sus artículos la paridad obligatoria para las listas en las que se eligen cinco curules o más a Cámara de Representantes y en todas las demás corporaciones públicas. Además, se introduce la cuota de género del 30% en listas a Cámara de Representantes en departamentos que eligen menos de 5 curules, los cuales, actualmente no tienen que cumplir con ningún porcentaje mínimo de participación femenina. Por tanto, la paridad no aplicaría en todas las circunscripciones.

Sin embargo, a pesar de la alta expectativa que tenían las organizaciones políticas, las mujeres y la sociedad de general, de que se implementara esta medida para las elecciones de Congreso del 2022, desafortunadamente la Corte Constitucionalidad aún no ha evaluado el Código Electoral, dejando sin aplicación esta norma estatutaria para las elecciones de Congreso. En ese sentido, la disposición de paridad para las listas no estará vigente para las elecciones de 2022 ni tampoco la cuota del 30% para las circunscripciones que eligen menos de cinco curules. Al final esta aplicación dependerá de la voluntad de los partidos y movimientos políticos que. Se quieran comprometer con la promoción de la igualdad de género en la política.

De igual modo, se debe destacar que, así como la paridad ha emergido en el debate público, la conversación sobre violencia política contra las mujeres también ha tomado relevancia en el debate nacional. Situación que aunque que no es nueva, ha sido recientemente foco de la discusión internacional y nacional. Siguiendo la tendencia de introducir leyes y protocolos para responder a este fenómeno por parte de otros países de la región como: México (2007), Argentina (2009), El Salvador (2011), Bolivia (2012), Panamá (2013), Paraguay (2016), Ecuador (2018), Perú (2018), Uruguay (2018) y Brasil (2021), es que el mencionado Código Electoral, en

[7] Este principio indica que la conformación de un cuerpo político colegiado debe estar compuesta por 50% de mujeres.
[8] Este principio se refiere al orden en que deben organizarse la lista de los partidos políticos, según el cual no podrían seguirse dos aspirantes del mismo sexo, sino que deben alternarse: mujer-hombre-mujer-hombre etc.
[9] Este principio se refiere a la obligatoriedad de cumplir con la cuota de género en todas las listas, sin excepción alguna.

sus últimos artículos, reconoció el fenómeno de la violencia contra las mujeres que ejercen la política, ofreciendo una definición, emitiendo responsabilidades especificas a las autoridades electorales (Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil), los partidos políticos y solicita expedir protocolos para la prevención y atención de este fenómeno. No obstante, esta norma corrió la misma suerte que el artículo sobre la paridad, es decir no ha sido evaluado ni aprobado por la Corte Constitucional hasta el momento, y por tanto la implementación de esta política sigue en espera.

Asimismo, más allá de la aprobación de implementar un protocolo para prevenir o actuar en casos de violencia contra las mujeres en política, los partidos deben implementar un texto que pueda ser aceptado por sus integrantes y simpatizantes, que cumpla con los objetivos de protección a las mujeres que quieren participar en política. Estas acciones implican un acompañamiento técnico para poder establecer un protocolo factible para las organizaciones políticas. Por esta razón, la MOE desarrolló un protocolo modelo para brindar asesoría técnica, logrando entablar acompañamiento a varios partidos y movimientos políticos a lo largo del segundo semestre de 2021 para fortalecer sus políticas de prevención de violencia contra las mujeres en política (MOE, 2021). En esa misma línea recientemente se dio aprobación a la Resolución No. 8947 del 15 de diciembre del 2021, en la cual el Consejo Nacional Electoral dispone un "Protocolo para promover una mayor participación política de las mujeres, para garantizar el derecho al voto en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, prevenir y atender los casos de violencia contra las mujeres en la política", que adopta varias de las recomendaciones presentadas por la MOE, como por ejemplo: el fortalecimiento de los canales de recepción de denuncias del CNE, de sistemas de monitoreo y pedagogía y la incorporación de un enfoque de género en sus acciones.

En ese sentido, podemos afirmar que Colombia ha venido un relativo avance en el desarrollo de políticas públicas que buscan promover la participación de las mujeres en los distintos órganos públicos de poder, así como la definición de herramientas de protección para garantizar su integridad en los espacios de la política. Pero a pesar que estas discusiones están cobrando importancia, poco se sabe sobre cómo estas dinámicas de violencia se manifiestan, han cambiado en el tiempo, y ocurren en las distintas geografías. En ese sentido, los siguientes apartados nos enfocaremos en describir el fenómeno y ofrecer unas primeras aproximaciones a los impactos de la violencia en la composición de las listas y su representación.

3. La violencia politica contra lideres y lidersas políticas

3.1. De las violencias más visibles

La violencia política la entendemos como "agresiones perpetradas contra líderes y

lideresas políticos por actores legales e ilegales, los cuales buscan imponer, silenciar o intimidar determinadas posturas políticas, y/o excluir a la comunidad que el líder o lideresa representa" (MOE 2019, p.3). En este caso las manifestaciones de violencia pueden occurrir de múltiples formas como: 1) acciones que buscan atacar la integridad físicad de la víctima (i.e. secuestros, atentados, asesinatos), 2) atacar la salud mental o estado psicológico de los políticos (i.e. amenazas, intimidaciones), 3) atacar y violentar por medio de la limitación de recursos económicos (i.e. financiación de candidatos desigual, limitación de uso patrimonial de recursos) 4) y el uso de medios simbólicos para difamar o afectar el nombre y la imagen de un liderazgo. Estas de manifestación de violencia han sido categorizadas como violencias físicas, psicológicas, económicas y simbólicas (Krook, 2020). En este apartado nos enfocaremos principalmente en las violencias físicas ya que son que ocupan usualmente el mayor cubrimiento público por su nivel gravedad y es por esto que las llamamos las violencias más visibles. De este modo consideramos como violencias físicas los asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas y atentados contra la vida.

En este capítulo haremos énfasis en aquellas formas de violencia que fueron dirigidas exclusivamente a candidatos, excandidatos, funcionarios y/o exfuncionarios a cargos de elección popular, así como miembros de partidos o movimientos políticos. Algunos ejemplos de las víctimas puede ser candidatos de alcaldía, concejales municipales, diputados de asambleas departamentales, gobernadores y congresistas. Hacemos énfasis en este tipo de liderazgos porque son tal vez la forma de liderazgo político con más poder decisorio en las políticas públicas del nivel local, regional y nacional. Las agresiones y atentados contra sus vidas pueden tener consecuencias en el desarrollo de la democratización de los territorios. Algunos estudios en países como Italia y México han demostrado que la violencia contra políticos reduce la competencia electoral (Ponce, 2019), los niveles de participación (Ley, 2018) e incluso afecta la calidad de la selección de los candidatos que se presentan en los procesos electorales (Daniele, 2019).

Recientemente, la Misión de Observación Electoral, con el liderazgo del Observatorio de Género, ha publicado en los últimos años varios informes que han permitido hacer los primeros acercamientos de la violencia contra lideresas y lideres políticos, sociales y comunales (i.e. Salazar, 2021, MOE, 2020). Por ejemplo, la MOE registro un total de 563 víctimas de violencia, de los que el 21.3% corresponden en agresiones contra lideresas políticas y sociales en. El 2020. De hecho, la proporción de violencias en contra mujeres ha venido en aumento en los últimos años (MOE, 2020). Sin embargo, no tenemos una visión más histórica para afirmar que la violencia contra las mujeres, han alcanzado niveles desproporcionados desde las primeras elecciones locales de

1988, y si estas violencias son de hecho superiores a las que son víctimas los hombres en política.

En un esfuerzo para contribuir con un análisis más histórico con perspectiva de género, esta sección busca presentar las tendencias de los eventos violencia física contra lideres y lideresas políticas desde 1986 hasta agosto del 2021. Para esto hemos hecho un esfuerzo inicial combinar dos bases de datos del Centro Nacional de Memoria Histórica (CMH) y de la MOE. Los datos del CMH corresponden a los datos sistematizados por el Observatorio de Memoria y Conflicto dónde se han recolectado exhaustivamente casos de violencia política con base en más de 611 fuentes de información institucionales, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. La segunda fuente de datos corresponde a los datos que el Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE que tiene información de eventos contra políticos desde el 2007 hasta agosto del 2021 haciendo uso de medios de prensa nacional y local, así como de sus redes regionales como parte de su ejercicio de monitoreo de las elecciones. Estos datos permiten, de manera complementaria, tener información detallada de tiempo, lugar, tipo de hecho, sexo, ocupación, y el partido político de la víctima.

En total, logramos identificar un total 3.070 víctimas de violencia física (asesinatos, secuestros, desapariciones y atentados) en contra de líderes políticos entre 1986 y 2021, de estos 190 casos fueron contra lideresas candidatas o electas, que representa el 5.5% de las víctimas de violencia política. La poca cantidad de casos en comparación con el total no es una gran sorpresa, teniendo en cuenta que las mujeres son, desafortunadamente, una minoría en los espacios de poder político a nivel regional y nacional. Por ejemplo, en las elecciones locales de 2003, las mujeres inscritas representaban (i.e. alcaldías, concejos, asambleas, gobernación) solo el 15% de los candidatos. Sin embargo, esta cifra ha venido creciendo, tras el establecimiento de la cuota de género del 30% en 2011 en los cargos plurinominales como lo mencionamos en el apartado anterior.

Al revisar la distribución de los cargos que ocupaban o aspiraban las víctimas de violencia política, el 80% de las víctimas eran concejales(as) y alcaldes(as), seguido están los diputados(a)s (5%) y congresistas (3%) y de gobernadore(a)s (1.3%), el resto de las víctimas corresponden a miembros y líderes de partidos políticos (11%). Al desagregar por sexo y cargos, las mujeres víctimas corresponden al 5% de las víctimas en cada uno los cargos de elección popular a nivel territorial (alcaldías, concejos, asambleas y gobernaciones), es decir, no hay diferencias muy significativas de la proporción de mujeres víctimas por tipo de cargo a nivel local.

Sin embargo, las mujeres congresistas representan el 13% de los casos del total de víctimas legisladores. Esto es una propor-

ción relativamente mayor en comparación con las mujeres candidatas o electas para cargos a nivel territorial que fue del 5%. En otras palabras, hay mayor proporción de víctimas mujeres congresistas en comparación con las mujeres que se lanzan a la política a nivel local. Desde 1986, 10 mujeres congresistas han sufrido atentados contra su vida, han sido asesinadas y/o secuestradas[10]. Aunque el número de casos es relativamente pequeño comparado con el número de hombres congresistas víctimas, en las últimas elecciones se ha registrado un leve incremento de los casos de violencia contra mujeres y hombres congresistas que no se veían desde los inicios de los 2000.

Con respecto a partidos políticos que pertenecen o pertenecieron las víctimas, el Partido Liberal (715) y el Partido Conservador (426) han sido los partidos más afectados por eventos violencia física. Entre estos dos partidos la cifra corresponde aproximadamente a un 60% de los casos con información partidaria[11]. Le sigue el partido de la Unión Patriótica que perdió 347 de sus candidatos y políticos electos. De estas 347 víctimas, el 75% de los casos fueron agredidos e incluso asesinados entre 1986 y 1996. Otros partidos como el Partido de la Unidad Nacional (87 casos), Cambio Radical (40 casos), el Polo Democrático (35), Partido Alianza Verde (31) y Centro Democrático (24) han sido también asediados por la violencia, pero en una menor proporción en comparación con los partidos tradicionales. Estos partidos son relativamente nuevos, y de hecho fueron creados en su mayoría después del 2000 cuando violencias contra políticos comenzó a decaer (Pizarro, 2015).

Al hacer el análisis desagregado por sexo de las víctimas y partido político, los casos de mujeres víctimas de violencia física por partido sugieren la misma tendencia presentada previamente. Las mujeres del Partido Liberal (50), de la Unión Patriótica (20) y del Partido Conservador (16) son los partidos que ocupan el mayor número de mujeres víctimas durante el periodo de análisis. No obstante, esta tendencia ha cambiado ligeramente en los últimos 10 años. Desde el 2010, las mujeres víctimas pertenecen al Partido Liberal (9), el Partido Verde (6) y el Partido de la Unidad Nacional (5). Esta tendencia es relativamente diferente para los hombres,

[10] Algunos de los casos hacen referencia por ejemplo a Olga Suarez, candidata al Senado por el partido Conservador y Luz Fanny Zambrano, candidata a Cámara de Representante por Boyacá en las elecciones a Congreso en el 2018. En el primer caso, un artefacto explosivo explotó en el cierre de Campaña de la candidata Suárez, y en el segundo caso, una persona intentó atacar con machete a la candidata Fanny Zambrano, pero su hijo se interpuso y este salió herido en el evento. Otro caso más reconocido fue el secuestro de la candidata presidencial Ingrid Betancourt en febrero del 2000 durante las negociaciones del Caguán entre el Gobierno Colombiano y las FARC.

[11] Desafortunadamente la base de datos del CMH tienen un déficit de información con respecto a las membresías partidarias de las víctimas. El 32%, de las víctimas de la base no tienen información del partido político, y la mayoría de estos casos están concentrados entre 1986 y 2004.

porque la mayoría de los casos de violencia están concentrados en el Partido Conservador (77), el Partido de la Unidad Nacional (68) y el Partido Liberal (63) después del 2010. Por lo tanto, esto sugiere que las mujeres de los partidos tradicionales y de los partidos de izquierda han sido las más afectadas por la violencia política en el país.

En cuanto a la geografía de estas violencias, el 62.5% de los casos se concentraron en una tercera parte de los departamentos del país. Los cinco departamentos más afectados son Antioquia (467) Cesar, (177) Valle del Cauca (173), Norte de Santander (154) y Cauca (136). En cuanto a los municipios, 671 municipios han tenido al menos un evento de violencia contra lideresas y líderes políticos que equivale al 60% del territorio nacional. Esta no es una cifra cualquiera y da cuenta que la violencia en contra de autoridades locales ha afectado más de la mitad de los municipios del país. Los cinco municipios más afectados son Medellín (38), Bogotá (31), Cali (29), Puerto Rico, Caquetá (28)[12] y Saravena, Arauca (24)[13].

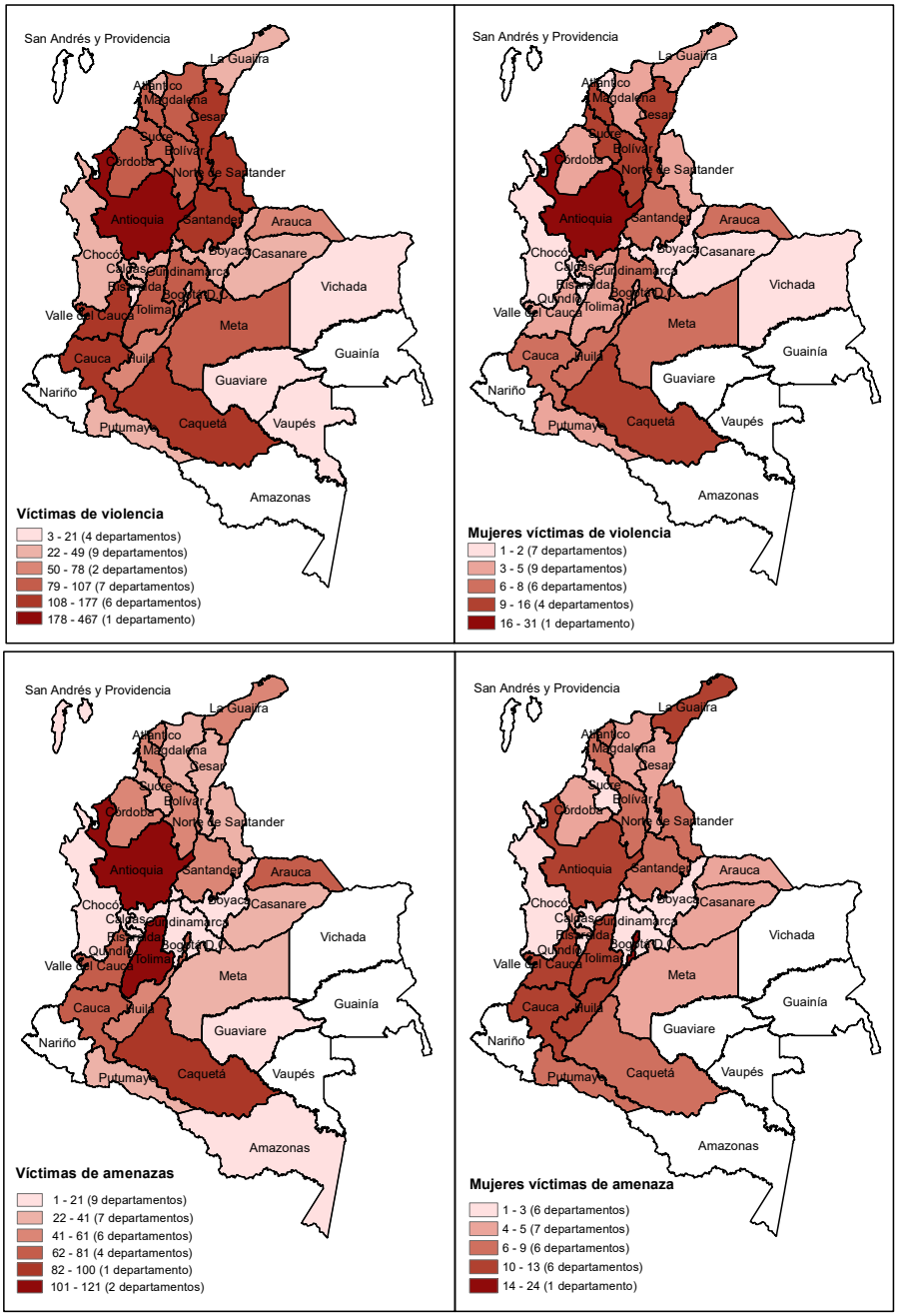
Al desagregar los eventos por sexo y por departamento de las víctimas, los departamentos dónde se observan más violencias en contra de las mujeres ocurrieron en Antioquia (31), Caquetá (16), Sucre (11), Bolívar (10) y Cesar (10). De hecho, estos departamentos son diferentes en comparación donde la mayoría de los hombres en política han sido victimizados, siendo Caquetá, Sucre y Bolívar, departamentos dónde las mujeres han sido más victimizadas. Con respecto a los municipios, los eventos en contra de mujeres en política han ocurrido en 133 municipios que corresponde al 10% del territorio nacional. Los cinco municipios con más eventos son Medellín (6) y Puerto Rico (5), Segovia (3)[14] y Bogotá (3) de los cuales el 78% de los municipios han presenciado solo un hecho de violencia. Esto demuestra que la violencia contra mujeres en política esta mucho más concentrada en ciertos territorios del norte del país (mapa 38).

Finalmente, así como hemos vistos variaciones a nivel de los cargos de las víctimas, los partidos políticos y las geografías de los hechos, existen variaciones temporales que también son importantes de explorar. En la gráfica 1 mostramos la variación anual de la frecuencia de los hechos de violencia desde 1986 hasta el 2021.

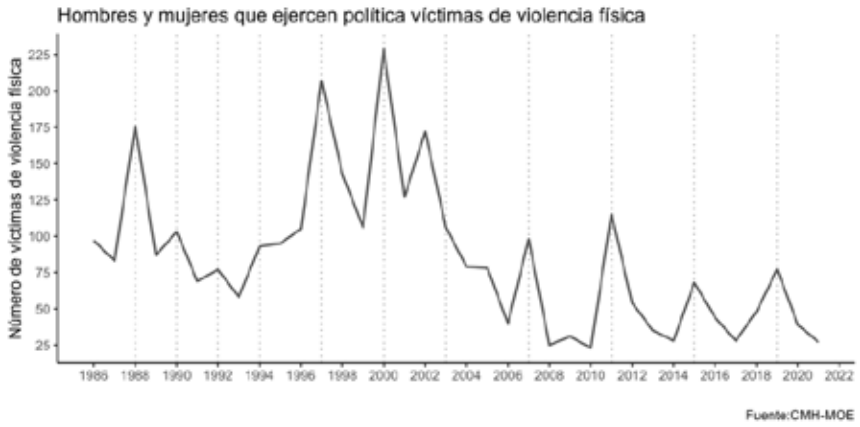
[12] Este es un municipio integrante de las CTEP.
[13] Este es un municipio integrante de las CTEP.
[14] Este es un municipio integrante de las CTEP.

Mapa # 38.

Violencia contra hombres y mujeres en política entre 1986 - 2021.



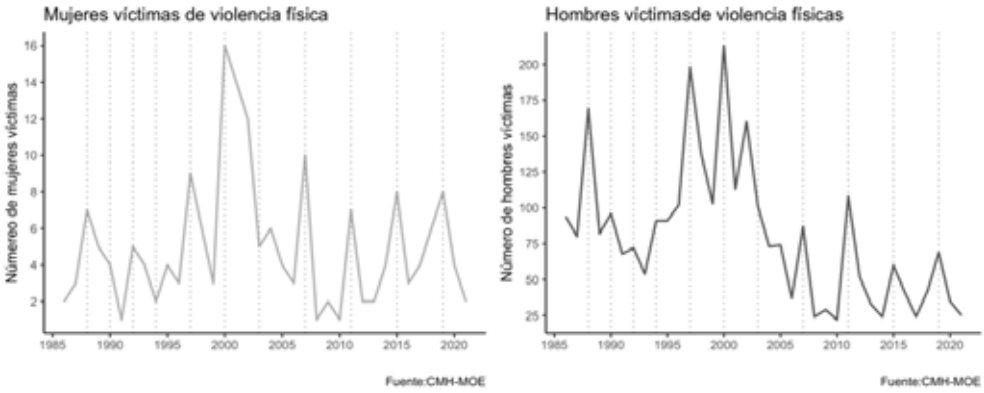
Gráfica 1. Hombres y mujeres que ejercen política víctimas de violencia física



Fuente: CMH-MOE

En esta gráfica dos tendencias son importantes resaltar. Primero, se puede observar que los periodos donde líderes y líderzas políticos estuvieron más asediados fueron las primeras elecciones regionales de 1988, y durante el periodo de 1996 a 2003 cuándo las elecciones fueron un blanco continuo de las guerrillas y los grupos paramilitares (García y Hoskin 2003). Segundo, la otra tendencia a destacar es la concurrencia de los picos con los años de elecciones locales. Las líneas verticales y punteadas de color naranja representan los años de elecciones territoriales. Como se puede apreciar la mayoría de los picos coinciden con los años de elecciones locales (1988,1990,1992,1994,1997, 2000, 2007, 2011, 2015 y 2019) que da cuenta como estas elecciones son las de mayor riesgo de violencia para los líderes y lideresas políticas, en comparación con los años sin elecciones o los años de elecciones presidenciales y de congreso. La excepción a esta tendencia, son las elecciones presidenciales y de congreso del 2002 dónde se registra el mayor pico de víctimas en comparación con otras elecciones presidenciales (i.e. 1998, 2006, 2010) e incluso con número de víctimas mayor a las elecciones locales del 2003. De hecho, estudios sobre estas elecciones han demostrado que en dicho proceso la violencia electoral se redujo significativamente la participación electoral de los votantes debido a los altos. niveles de intimidación y violencia que ocurrieron estos comicios (García y Hoskin 2003).

Gráfica 2. Mujeres y hombres víctimas de violencia física



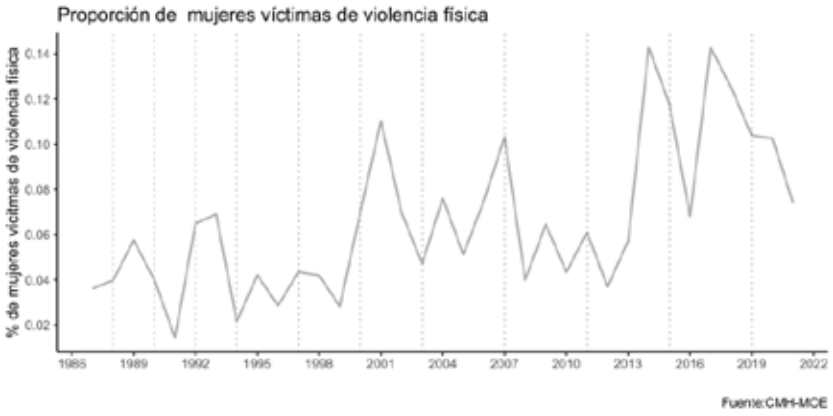
Fuente: CMH-MOE

Como discutimos anteriormente la mayoría de las víctimas son hombres, la tendencia temporal entre la violencia contra los hombres y las mujeres en política no son tan diferentes. La gráfica 2 presenta el número de víctimas desagregada por hombres y mujeres. Ambas gráficas dan cuenta que hombres y mujeres en política fueron significativamente victimizados entre 1996 y 2003, y la mayoría de las víctimas de violencia física ocurrieron en los años de elecciones locales. Sin embargo, aunque el número de eventos en contra de hombres en política ha venido en una tendencia decreciente, el número de mujeres víctimas no ha venido disminuyendo al mismo nivel que los hombres. En promedio, el número de mujeres en política que fueron víctimas de violencia física entre 1986 y 2000 fueron de 4.9 víctimas, mientras que el promedio entre el 2001 y 2021 fueron de 5.1. Por el contrario, el promedio de eventos antes del 2000 en contra de hombres en política fue de 110, mientras que el promedio de eventos fue de 58 víctimas que es una disminución de al menos un 50%. Es decir, mientras el promedio de víctimas de violencia ha disminuido significativamente para los hombres, el número de mujeres víctimas no ha disminuido.

Para entender mejor si la tendencia del número de hechos ha venido en un relativo aumento para las mujeres en política, calculamos la proporción de víctimas mujeres sobre el total de las víctimas para cada año. En otras palabras, este indicador nos puede indicar si la proporción de mujeres víctimas ha venido en aumento en relación la proporción de hombres víctimas. La gráfica 3 confirma nuestras sospechas. La violencia contra las mujeres en política ha venido en aumento, especialmente después de las elecciones del 2011 cuando

se puso en marcha la cuota de género en circunscripciones plurinominales. El promedio de la proporción de casos en contra de mujeres en política no llegaba más del 4% en la década de 1990 pero el promedio de esta proporción ha incrementado en un 8% después del 2000.

Gráfica 3. Proporción de mujeres víctimas de violencia física



Fuente: CMH-MOE

Esto es definitivamente preocupante, porque a pesar que el número de víctimas de violencia política ha venido cayendo para los hombres que ejercen política, las mujeres en política sufren ahora un riesgo mayor de ser victimizadas que hace una década. Este riesgo es incluso mayor comparado con los años que registraron mayores niveles de violencia política a causa del conflicto armado. Sin embargo, es importante anotar que este análisis no puede afirmar que los hechos de violencia física fueron siempre motivados por razones de género. Es decir, no podemos afirmar que todos los hechos de violencia buscaban excluir las mujeres candidatas y/o electas por su condición de ser mujer. Múltiples casos evidencian que varios hechos de violencia buscan excluir a las mujeres de los espacios políticos, pero información sistemática sobre sus motivaciones no está disponible para ser tal afirmación.

Sin embargo, sin importar la motivación de los hechos, es claro que los riesgos de que las víctimas sean mujeres vienen en un sostenido aumento. Así además de las barreras sociales, económicas y familiares que tienen que superar las mujeres para acceder a cargos de elección popular, la seguridad se está convirtiendo en una barrera adicional al mismo tiempo que vemos que vemos más mujeres lanzándose al ruedo político.

En conclusión, esta sección pudo identificar varios patrones de cómo hombres y mujeres que ejercen la política formal

padecen de manera diferenciada la violencia política. Primero, los hombres son las principales víctimas de violencia física, sin embargo, la violencia física contra las mujeres viene en un crecimiento sostenido en la última década. Segundo, la mayoría de la violencia física ocurre en años de elecciones locales, por lo que la gran proporción de víctimas hombres y mujeres son concejale(a)s y alcaldes(as). No obstante, aunque el número de casos de mujeres congresistas o candidatas a congreso no es muy alto, la proporción de los casos sobre el total congresistas víctimas es comparativamente más alto que las de otros cargos de elección popular. En otras palabras, las mujeres congresistas tienen un mayor riesgo de ser victimizadas que las mujeres que se lanzan a cargos de elección popular a nivel local, y este riesgo ha venido incrementándose en los últimos años. Teniendo en cuenta que las mujeres todavía ocupan menos de la tercera parte de los cargos de elección popular a nivel nacional y regional, el incremento sostenido de estas violencias es definitivamente preocupante para lograr la promoción y activa inclusión en los espacios de poder.

3.2. Análisis de las violencias más invisibles: violencias psicológicas, simbólicas, sexuales y económicas

Como pudimos identificar en el apartado anterior, las mujeres en política han sido blanco también de violencia política, y el riesgo de la violencia física ha venido en aumento. Sin embargo, este tipo de violencias son más físicas y no capturan otras formas de violencia que tienden a ser menos reportadas como la violencias psicológicas, sexuales, económicas y simbólicas. Nos referimos a estas violencias como las violencias invisibles porque son agresiones que son más difíciles de sistematizar y cuantificar por medio de fuentes y medios públicos.

Actualmente, la única información existente y sistematizada sobre violencia psicológica, son las amenazas contra la vida y la integridad. Las amenazas contra políticos usualmente son hechos que buscan intimidar a políticos para cambiar posturas políticas, desincentivar la participación política de candidatos y disuadir políticos de realizar o implementar cierto tipo de políticas públicas. El Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE ha venido sistematizando este tipo de hechos desde el 2007. Desafortunadamente, la información de amenazas no está disponibles antes de este año por lo que el siguiente apartado se enfocará en los patrones de amenazas contra hombres y mujeres del 2007 a agosto del 2021.

Los datos de amenazas contra políticas dan cuenta que 1 de cada 4 líderes y lideresas en política han sido víctimas de amenazas. La MOE ha registrado un total 1.296. amenazas de las cuáles un 15% son contra mujeres que aspiran o están en cargos de elección popular. Si comparamos esta cifra con los hechos de violencia física (8.7%) del anterior apartado durante el mismo periodo, las mujeres tienen mayores ries-

gos de sufrir amenazas que hechos de violencia física. Esto coincide con estudios en Suecia, Las Maldivas y Sri Lanka que han demostrado que las mujeres tienen un mayor riesgo de sufrir violencias psicológicas que violencias físicas (Bjarnegard, 2020, 2021, Håkansson, 2021).

Con respecto a los cargos de elección popular, las amenazas están mayoritariamente dirigidas hacia alcaldes(as) y concejale(a)s, representando casi 78% de las víctimas de amenazas. Después le siguen los diputados(a)s (9%), congresistas (4%), gobernadores(a)s (2%) y otros líderes políticos (4.8%). Al hacer el análisis desagregado por sexo, de nuevo encontramos que, aunque las mujeres víctimas de amenazas son menos en comparación a los hombres amenazados (183 vs 1026 hombres)[15], la proporción de mujeres víctimas de amenaza es mayor en comparación con la proporción de mujeres que son víctimas violencia física en todos los cargos de elección popular para el periodo de 2007-2021.

En promedio, la proporción de mujeres amenazadas del total de víctimas en los diferentes cargos de elección popular es del 18%, mientras que el promedio de la proporción de mujeres víctimas de violencia física es del 11% durante el mismo periodo. Los cargos de elección popular donde la proporción de mujeres son más amenazadas son el congreso (26%) y las asambleas departamentales (19%). En una menor medida se encuentran los concejos (14%), las alcaldías (12%) y las gobernaciones (2%). De nuevo estos resultados confirman que las mujeres con más visibilidad pública como las congresistas y diputadas tienen mayores riesgos de ser víctimas de amenazas en comparación con mujeres de otros cargos de elección popular, y de hecho las congresistas padecen niveles de riesgo de victimización más altos que de ser víctimas de violencias físicas.

En términos de los partidos y movimientos políticos de las víctimas de amenazas, los registros identifican 32 partidos o movimientos políticos donde sus miembros han sido amenazados. No obstante, el 50% de las víctimas de amenaza se concentran en cinco partidos, estos son: el Partido liberal (15%), el Partido de Unidad Nacional (13%), El Partido Conservador (10%), Cambio Radical (8.5%) y el Partido Alianza Verde (8%). De nuevo, esto confirma que los partidos tradicionales o con cercana relación a ellos han sido los más asediado por hechos de violencia psicológica, exceptuando por Alianza Verde.

Sin embargo, al revisar los casos desagregados por sexo, las mujeres de los partidos que se identifican como izquierda o centro-izquierda tienden a ser relativamente más amenazadas que las mujeres que pertenecen a partidos o movimien-

[15] En la información recolectada no se tiene el sexo de 87 víctimas.

tos de la derecha o centro-derecha. Por ejemplo, el promedio de la proporción de mujeres amenazadas en partidos o movimientos como la Unión Patriótica, Colombia Humana, Partido Alianza Verde, Polo Democrático y las FARC es del 21%. Por otro lado, el promedio de la proporción de partidos o movimientos de centro-derecha como el Partido Conservador, el Partido Liberal, el Partido Centro Democrático, Cambio Radical y el Partido de la Unidad Nacional oscila en un 13%. Esto evidencia que las mujeres que pertenecen a partidos de izquierda o centro-izquierda tienden a recibir más amenazas que las mujeres de partidos de derecha o centro-derecha.

Con respecto, a las geografías de las amenazas, los datos registran que al menos en 30 de los 32 departamentos se registraron hechos de amenaza. Los cinco departamentos con hechos de amenazas son Tolima (121), Antioquia (106), Caquetá (88), Cauca (81) y Bogotá (80). Estos casos representan una tercera parte de los hechos de amenaza. Al desagregar los eventos por sexo de las víctimas, los cinco departamentos con más mujeres víctimas de amenazas son Bogotá (24), Tolima (13), Cauca (12), Antioquia (12) y Valle del Cauca (11).

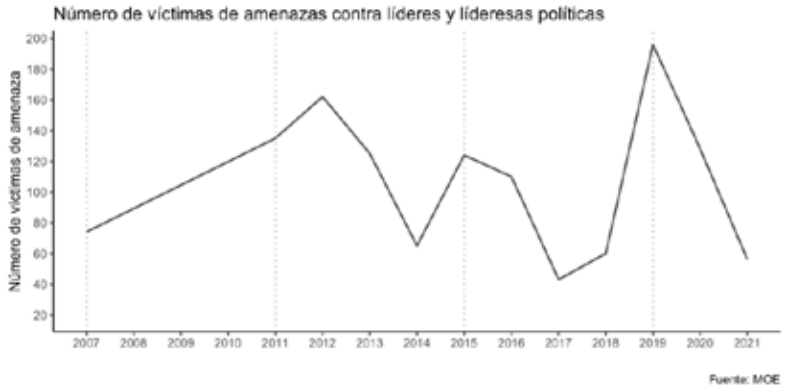
Con respecto a los municipios, los hechos de amenaza ocurrieron en 338 municipios del país que corresponde a una tercera parte del territorio nacional. De estos las capitales departamentales resaltan como los lugares donde más amenazas se han registrado siendo Bogotá (80), Florencia (40)[16], Ibagué (32), Arauca (29) y Medellín (26) los municipios con más amenazas. Al desagregar los casos por sexo de las víctimas, solo Bogotá (24) e Ibagué (5) registran como los municipios donde hay una mayor proporción de mujeres amenazadas, en conjunto con Soledad, Atlántico (6), El Doncello, Caquetá (6)[17] y Cartagena (5). En total 97 municipios registraron amenazas contra mujeres en política que cubre una tercera parte de los municipios que registraron amenazas contra políticos.

En términos de las variaciones temporales de las amenazas, hemos identificado un crecimiento preocupante de estos hechos. Mientras la violencia física ha venido decayendo para los hombres, la intimidación y la amenaza hacia la vida de políticos ha venido creciendo en los últimos años como se puede apreciar en la gráfica 4. Además, también se puede observar que varios de los picos coinciden de nuevo con los años de elecciones locales. Las últimas elecciones fueron las que registraron el mayor número de hechos de amenaza en el periodo de análisis con 196 amenazas.

[16] La zona rural de este municipio es integrante de las CTEP.

[17] Este es un municipio integrante de las CTEP.

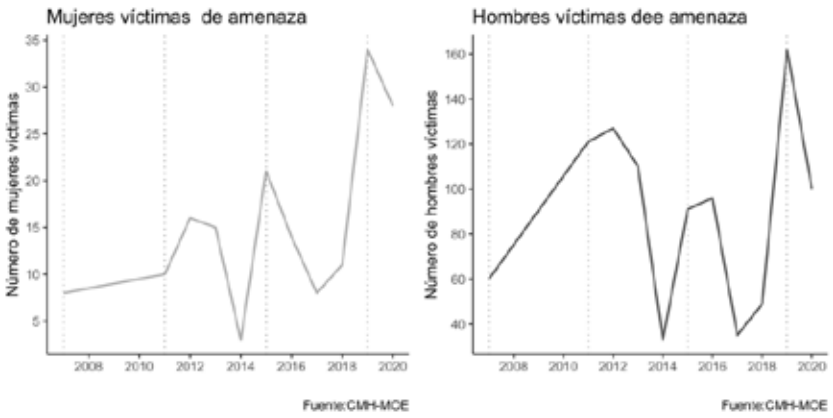
Gráfica 4. Número de víctimas de amenazas contra líderes y lideresas políticas



Fuente: CMH-MOE

El crecimiento del número de amenazas también se puede apreciar para hombres y mujeres. En la gráfica 4 se puede observar que hechos de amenaza alcanzaron su mayor pico en el año 2019, pero la gráfica de los hechos hacia las mujeres en política tiene una tendencia positiva más constante comparado con la tendencia de los hombres en política. De hecho, las amenazas contra hombres en política tienden a variar más que el de las mujeres. Por ejemplo, se registraron más hechos de amenaza en el 2016 cuando se hizo el referéndum por los acuerdos de paz que en el 2015 cuando se llevaron a cabo las elecciones regionales.

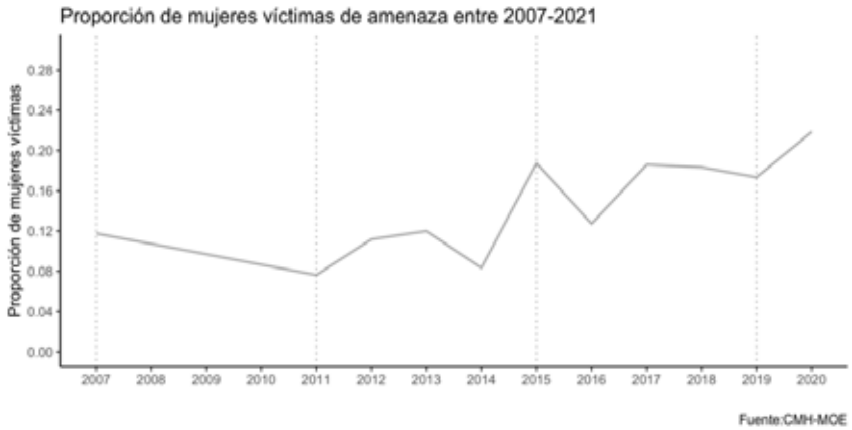
Gráfica 5. Mujeres y hombres víctimas de amenaza



Fuente: CMH-MOE

Aunque estas dos tendencias muestran que no hay unas diferencias temporales significativas entre los hombres y las mujeres que ejercen política, para confirmar si los hechos de amenazas contra las mujeres han venido en crecimiento comparado con los hechos de hombres calculamos de nuevo la proporción de estos hechos con respecto al total de los eventos de amenaza. La gráfica 6 da cuenta que las mujeres están siendo más amenazadas en los últimos años. Mientras que entre el 2007 al 2014, la proporción de víctimas mujeres en oscilaba entre el 7% y el 12%, la proporción de las amenazas ha crecido hasta el 20% en el 2020. Esto quiere decir que actualmente 1 de cada 5 víctimas de amenaza son mujeres.

Gráfica 6. Proporción de mujeres víctimas de amenaza entre 2007-2021



Fuente: CMH-MOE

En resumen, con las estadísticas logramos identificar varios patrones que son importantes destacar sobre las dinámicas de violencias psicológicas, específicamente las amenazas. Varios de los patrones de las víctimas de amenaza coinciden con los de violencia física. La mayoría de las víctimas son hombres y son de partidos políticos tradicionales. Sin embargo, también observamos que las mujeres tienen mayor riesgo de ser victimizadas con amenazas que con violencias físicas, y aquellas que pertenecen a partidos de izquierda o de oposición son más comúnmente los blancos de amenazas que las mujeres de partidos de centro-derecha o derecha. Finalmente, también observamos que las amenazas hacia las mujeres vienen en un sostenido aumento, así como las violencias físicas. Así, aunque Colombia ha visto que más mujeres se lanzan a la política, y de estas varias son electas a cargos de elección popular a nivel nacional y territorial, este crecimiento parece

coincidir con el aparente escalamiento de las violencias psicológicas y físicas hacia las mujeres que ejercen política formal en Colombia, y por lo tanto es necesario prender las alarmas para prevenirlas.

¿Cómo son las amenazas contra las lideresas?

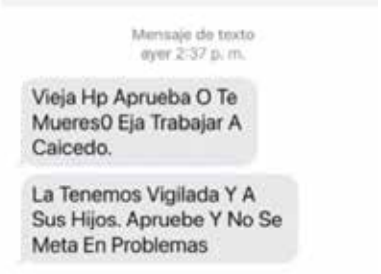
En el apartado anterior describimos algunas de las tendencias temporales, geográficas y partidarias de las víctimas de amenazas. Sin embargo, estas estadísticas dicen poco sobre el cómo estas amenazas son experimentadas por las víctimas, que lenguaje utilizan y que circunstancias pueden ocurrir. Esto resulta importante porque en muchos de los casos la forma y el modo en que se ejerce este tipo de violencia psicológica tiende a tener componentes de estereotipos de género con el fin de reforzar visiones conservadoras del rol de la mujer en los espacios políticos.

El monitoreo sistemático de las amenazas que ha venido desarrollando la MOE permite visibilizar que este tipo de afectaciones tienen usualmente un tinte particular contra las mujeres. Parte de este análisis hemos podido identificar dos características de este tipo de violencia: 1) las amenazas tienden a involucrar a familiares, hijos(as) y allegados y 2) vienen cargadas de estereotipos de género y simbolismos discriminatorios.

La violencia vicaria en las amenazas

Las amenazas hacia lideresas políticas no solo se dirigen únicamente hacia las víctimas, sino también buscan intimidar a su núcleo familiar. En otras palabras, las amenazas contra las mujeres incluyen referencias a su condición de mujer, y se suman agravios contra las personas más cercanas a ellas (MOE, 2021).

Un ejemplo de lo anterior, es el caso de la diputada de la Asamblea Departamental del Magdalena, Claudia Aarón, a quien le enviaron mensajes a su celular que le amenazaban de muerte y le indicaban que la tenían vigilada tanto a ella y a sus hijos. Tal y como lo evidencia la nota publicada por el diario Opinión Caribe, el cual mostró la imagen del mensaje enviado a la lideresa:



Fuente: Opinión Caribe, 2021

De manera particular, esta forma de violencia que se ejerce contra las mujeres por interpuesta persona, ha sido llamada como "violencia vicaria", término acuñado por la psicóloga Sonia Vaccaro, y se refiere al daño que se ejerce a través de personas que tienen un significado para la mujer, que son usualmente los(as) hijos(as), r sus padres y/o amistades cercanas (Lorente, 2021). El término "vicario" alude al hecho de que se instrumentaliza a otra persona, esto es, que se toma el lugar de otra persona para intimidarle (Sonia Vaccaro, 2016).

En este sentido, cuando observamos las formas de violencia psicológica que se pueden ejercer en la política contra las mujeres, se encuentra una conexión con esta categoría de violencia, la cual explica que las afectaciones se extienden a los núcleo familiares y cercanos, y que se extrapolan estas formas de violencia basadas en género que usualmente ocurren en el ámbito privado, a la vida pública, y que además refuerza los roles y estereotipos de género de las mujeres en el relación con sus roles de cuidado y su papel en la familia.

Uso de estereotipos y simbolismos de género

Otro ejemplo sobre cómo se usan los estereotipos y roles asignados a las mujeres en las amenazas, está dado por casos como el ataque que sufrió Rosita Jiménez, Presidenta del Partido Alianza Verde en el Magdalena, en marzo del 2021, quién fue amenazada a través de un panfleto que dejaron en la puerta de su casa, el cual exponía que debía dejar la política o sería eliminada; destacando que, *"como mujer, debería quedarse quieta"*.

Por último, queremos resaltar que los hechos de violencia contra las lideresas les trascienden, pues se convierten en una medida de disuasión frente otras mujeres a participar en esos mismos espacios. Un ejemplo de lo anterior, se puede observar frente al asesinato de Karina García, candidata a la alcaldía de Suárez, Cauca para las elecciones de 2019, que tal y como ha sido descrito por otra candidata al Concejo de Santander de Quilichao en el Cauca:

"Eso fue muy duro para nosotras, la muerte de Karina, desde ahí le bajamos el perfil a la candidatura, hasta la familia me dijo que tenía que tener mucho cuidado con lo que hacía" (Excandidata al Concejo de Santander de Quilichao, Cauca, comunicación personal).

3.3. Una descripción de las violencias simbólicas, económica y sexual contra las mujeres que ejercen la política.

Las violencias que describimos anteriormente se destacan por que son reconocidas, son usualmente reportadas, y por lo tanto son se pueden recopilar y seguimiento más fácilmente, como ocurre con las formas de violencia física o las amenazas públicas. Esto no ocurre con los casos de violencia política de tipo simbólico, económico y sexual. En primer lugar, estos tipos de violencia no son tan evidentes o reconocibles, esto significa que pueden tener definiciones ambiguas o no conocidas por todos los autores involucrados en el ámbito electoral. En segundo lugar, estas violencias al no ser evidentes no necesariamente constituyen delitos o faltas disciplinarias bajo la normatividad que cobija a los actores electorales. En tercer lugar, las manifestaciones de estas violencias suelen ocurrir en espacios privados lo cual dificulta que sean reportados a autoridades o medios de comunicación. Esto último significa que se necesitan metodologías alternativas para poder identificar y diagnosticar estos casos de violencia, como encuestas, entrevistas o grupos focales con candidatas

y candidatos y otros actores involucrados en los procesos electorales.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de definiciones, la MOE utiliza las siguientes definiciones para los tipos de violencia simbólica, económica y sexual que serán descritas en este apartado:

1) Violencia simbólica: Todos aquellos actos recurrentes que, de forma explícita o sutil, tienen como objetivo entorpecer el desarrollo del ejercicio político de la mujer y afectarla anímicamente. Esta categoría de violencia deslegitima de igual manera a los liderazgos de las mujeres, sin consolidarse necesariamente como una amenaza directa a una lideresa. También se refiere a las discriminaciones por razón de género, la imposición de estereotipos de género y represalias ante las agendas feministas y de género. Como ejemplos de este tipo de violencias tenemos casos como:

- Una mujer electa recibe comentarios en redes sociales donde se reproducen estereotipos de género: "usted debería estar criando a sus hijos en lugar de estar jodiendo con el tema de (inserte la política que la mujer está impulsando), por eso es que nadie vota por mujeres, porque joden mucho".

- Una mujer es llamada como el "relleno" de la lista por parte de los medios de comunicación, o los mismos miembros del partido.

2) Violencia económica: Acciones y omisiones que buscan controlar, restringir y/o anular el acceso a los recursos económicos y patrimoniales por parte de las mujeres para ejercer la política. Existen dos dimensiones de la violencia económica, una se manifiesta al interior de los partidos o movimientos políticos y otra al momento de conseguir financiación para sus campañas políticas. Por ejemplo:

- Una candidata al concejo de un municipio por el partido X no es invitada a los eventos de campaña organizados por el partido. El jefe de prensa del partido no le comunica que la emisora local quiere entrevistar a las candidatas de distintos partidos o cuando la candidata quiere usar la sede del partido para un acto de campaña le dicen que no puede usarla porque ya está ocupada, luego ella descubre que no estaba en uso.

- Al final de la campaña, el partido ofrece un grupo de profesionales de contaduría para entregar los libros contables al CNE, solamente a los candidatos hombres, las candidatas mujeres no saben que deben cumplir con el requisito y terminan siendo investigadas por las autoridades electorales.

3) Violencia sexual: Cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física (Ley de protección integral de las mujeres; Ley 26485, 2009,

Argentina). Se refiere a la explotación y abuso que consiste en cualquier acto o intento de naturaleza sexual que resulta, o es probable que resulte, en daño físico, psicológico y emocional (ACNUR, 2003). Esta violencia se causa y/o tiene consecuencias en el contexto del ejercicio de la política, por ejemplo, puede tener como objetivo obligar a las mujeres a "intercambiar" favores sexuales para ganar una candidatura en el partido o conseguir financiación (NDI, 2017). Como ejemplo de esta violencia tenemos casos como:

- Una candidata recibe mensajes donde le amenazan diciéndole que, si la siguen viendo haciendo campaña, la van a golpear y la van violar.

- Una concejal recibe una serie de mensajes donde un anónimo le manda fotos explicitas suyas, diciéndole que si no renuncia las va a publicar para que todo el mundo las vea.

- Un empresario local le dice a una candidata a la alcaldía del municipio que vaya a una cita con él para discutir si le puede donar dinero a su campaña. Le pide que vaya sola y bien bonita porque él le quiere ver "ese cuerpazo que tiene", que dependiendo de cómo se den las cosas, él le da la plata.

Para poder capturar los testimonios de lideresas políticas, la MOE ha entrevistado a lo largo de 2020 y 2021 a 18 mujeres excandidatas y electas de distintos partidos políticos de los departamentos de Antioquía, Arauca, Bogotá, Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, Magdalena, Norte de Santander y Risaralda. A través de estas entrevistas se han identificado los distintos tipos de manifestaciones de violencia simbólica, económica y sexual que han sufrido las lideresas, los lugares donde se producen estas violencias y quiénes son los perpetradores. En la gran mayoría de los testimonios, varias de las mujeres entrevistadas argumentaron que la experiencia de participar en política electoral fue tan hostil y discriminante que no querían volver a participar en elecciones en el futuro. Es decir, estos episodios de violencia lograron el objetivo de desincentivar la participación en política de las mujeres que decidieron ser candidatas o fueron electas a cargos de elección popular. A continuación, se presentarán una serie de testimonios y de las implicaciones de estas violencias en la participación política de las mujeres.

Violencia simbólica

La violencia simbólica (y la violencia psicológica) buscan a través del uso de los estereotipos de género en acciones y omisiones que no involucran manifestaciones de violencia física, pero sí de violencia verbal, desincentivar la participación en política de las mujeres. De la conversación con las lideresas políticas también se evidenció el doble estándar con el que son tratadas en comparación con los hombres. Es decir, hay una serie de expectativas y roles que se les demanda que cumplan por ser mujeres: no hablar fuerte, no ser "mandonas", que su apariencia física sea de cierta

manera, tener que cumplir con las labores de cuidado como madres, esposas, hijas, etc. Asimismo, se asume que no tienen capacidades intelectuales para ejercer su función. En los testimonios se evidenció que las mujeres son objeto de críticas o son ignoradas por sus partidos, los electores y sus compañeros en las corporaciones públicas a las que son electas. Estos son algunos ejemplos de las experiencias relatadas:

> *"Al principio no notaba nada raro, pero en el segundo año me di cuenta que se demoraban más en darme la palabra que al resto de mis compañeros y que no me tomaban en serio. Cité a un debate de violencia de género, pero los concejales se defendían siempre con que son padres y esposo y los hombres también son violentados. No me dejaban poner temas de mujeres en el plan de desarrollo y el PDET. Cuando quedé embarazada tomé la licencia de maternidad, y después de volver la gente decía que yo me "desaparecí" (*Exconcejala, comunicación personal).

> *"Para los concejales compañeros las mujeres solo somos figuras bonitas"* (Exconcejala, comunicación personal).

> *"Durante mi mandato la gente miraba yo como andaba, si me ponía tacones o no, que si me había engordado mucho después de mi embarazo"* (Exconcejala, comunicación personal).

Un factor clave para comprender el impacto diferenciado con motivo del género en el fenómeno de violencia política, está relacionado con los estereotipos de género en la política que son usados para amedrentar y desincentivar la participación de las mujeres. Sobre esto, las mujeres reconocen que en la política electoral hay una narrativa nociva en relación con el cumplimiento de la cuota de género en las listas a corporaciones públicas. Al respecto, en muchas ocasiones las mujeres son agraviadas al ser tratadas como "rellenos" de las listas, lo cual constituye un menosprecio y un insulto a sus liderazgos. Tal y como ellas afirman, esto se traduce en falta de apoyos a sus campañas, no las consideran candidatas competitivas y no las toman en serio. Esto afecta su propia convicción y la del electorado en su liderazgo efectivo. Algunos testimonios sobre el particular mencionan lo siguiente:

> *"Me sentía como el sujeto que hacía falta para llenar algo" - "no me sentía escuchada"* (Excandidata al Concejo, comunicación personal*).*

> *"Muchas mujeres se rehúsan a estar en listas donde las van a menospreciar y van a hacer un relleno"* (Excandidata al Concejo, comunicación personal)

> *"Yo de usted no me lanzaría con ellos, la llevan como relleno, la van a utilizar, no le van a dar un recurso, y la van a dejar quemar – Le dije a mi compañera"* (Lideresa social, excandidata al Concejo y a la Asamblea, comunicación personal)

Violencia económica

Las campañas y ejercicios de liderazgo de mujeres no cuentan con un apoyo financiero por parte de sus colectividades y se les niegan recursos (los cuales se destinan a las candidaturas de hombres, incluso en los escenarios donde ambos cuentan con postulaciones jóvenes o emergentes). En otros casos, financiadores no quieren darles préstamos o recursos al considerar que sus carreras políticas no pueden ser exitosas. Asimismo, además de los recursos económicos, se les niegan espacios o acceso a otros recursos patrimoniales del partido como el uso de sedes, participación en eventos de campaña y reuniones, o asignación de testigos electorales. Todos estos elementos son fundamentales no sólo para poder hacer un proceso de campaña efectivo, sino también para garantizar la transparencia del proceso electoral en igualdad de condiciones. Sobre el particular las mujeres entrevistadas comentaron:

> *"Al hombre es al que le dan los recursos, el carro y esto. Con uno piensan que con tener el aval es suficiente"* (Excandidata a la Alcaldía, comunicación personal).

> *"Quienes financian campañas no financian mujeres que están comenzando, pero a los hombres sin experiencia sí los financian. A un candidato a la alcaldía por el partido que recién esta empezando sí le dieron plata, además el partido le puso una sede. A mi, en cambio, aunque era candidata a la gobernación me dieron 2 millones de pesos y me ofrecieron un préstamo"* (Excandidata a la alcaldía, comunicación personal)

> *"A las personas que financian campañas le da susto financiar campañas de mujeres que son nuevas y que no hacen parte de los políticos tradicionales, o no es la esposa, la familiar, la recomendada del político, les da susto. Y lo viví, lo viví porque el candidato a la alcaldía del partido era jovencito, nunca había hecho política, 33 años y a él se le facilitaba más que las personas le llegaran a la campaña, que los empresarios. A mí me tocó financiar la campaña yo misma"* (Excandidata a la Gobernación, comunicación personal)

Violencia sexual

Distintas estadísticas y estudios demuestran que las mujeres son la mayor proporción de las víctimas de violencia sexual en todos los espacios e industrias. En el espacio político, la violencia sexual contra las mujeres se usa no sólo para desincentivar la participación de las mujeres en la política, sino también para profundizar desbalances de poder en las relaciones entre los perpetuadores y las víctimas. Particularmente las víctimas son mujeres jóvenes que están empezando su carrera política y son acosadas sexualmente por individuos con poder en las organizaciones políticas, para acceder a avales, recursos para campaña y cargos dentro de la colectividad. Algunos testimonios sobre este fenómeno afirman:

> *"Un hombre del partido se acercó a mí para mediar que me dieran recursos. El*

tipo me escribía a altas horas de la noche, y empezó a acosarme" - *"Yo incluso pensé en dejar la militancia del partido, porque fue una época muy difícil"* - *"Le toca a uno dejar su militancia o aguantarse el acoso, y más cuando lo ejerce alguien que tiene poder"* (Excandidata al Concejo, comunicación personal).

"Él ya tenía antecedentes de acoso, lo malo es que lo hubieran recibido en el partido" (Excandidata al Concejo, comunicación personal).

"A una compañera en la campaña le mandaban penes, eso no le pasa a los compañeros" (Excandidata al Concejo, comunicación personal).

Además, por parte de los votantes, opositores y miembros de otros movimientos, el acoso sexual se manifiesta a través de mensajes o acusaciones con connotaciones sexual contra las candidatas o mujeres electas. Aprovechando el anonimato de las redes sociales, los ciudadanos publican mensajes obscenos implicando que las mujeres han logrado participar en política a cambio de favores sexuales, o divulgan y hacen montajes con imágenes sexualizando a las candidatas o electas, entre otras acciones. Un ejemplo de lo anterior se presentó en el marco del proceso electoral en curso, la precandidata al Congreso en 2022, Cielo Rusinque Urrego, fue atacada en redes sociales ante su ingreso al Pacto Histórico, un ciudadano le preguntó a través de Twitter: *"Cielo, ¿a qué le supo el pipí de Roy Barreras?"*[18]. Hecho que fue denunciado por la precandidata, quién reconoció el hecho como violencia política y expresó la afectación que este tipo de ataques le generan.

Por tanto, la violencia política de tipo sexual, simbólico y económico se produce a través de acciones más sutiles y normalizada, que pueden incluso camuflarse bajo el argumento de la libertad de expresión mientras siguen reproduciendo estereotipos de género para obstaculizar la participación política de las mujeres. Los ejemplos aquí citados provienen en su mayoría de testimonios de las lideresas que sólo se dan dentro de un entorno de confianza y privacidad. A diferencia de las formas de violencia física, reconocer y sancionar estos casos es más difícil y además tiene un lugar menos importante en la agenda de prioridades de los actores involucrados en prevenir y atender la violencia política.

4. Mujeres en Congreso: relación entre la violencia y su participación en las elecciones de 2022.

4.1. Caso 1: Listas a Cámara de Representantes para el 2022

Para analizar las implicaciones de la violencia contra las mujeres en política en la participación política este apartado hará una comparación de las elecciones al Congreso más recientes (2018 y 2022).

[18] Fuente: https://twitter.com/Betocoralg/status/1451661682275651591

Dentro de estas elecciones el enfoque estará concentrado en las elecciones a la Cámara de Representantes debido a que se puede ver la influencia territorial de la violencia en las proporciones de mujeres candidatas, mientras que, en el Senado, al ser una circunscripción nacional, no es evidente si las proporciones de candidatos esta influenciado por las dinámicas territoriales de violencia. Por ello, este capítulo hará énfasis en las mujeres en la Cámara de Representantes, para realizar análisis de carácter territorial de la participación de las mujeres en las próximas elecciones al Congreso.

Otro detalle metodológico a tener en cuenta es que los datos de candidaturas para las elecciones de 2022 se basan en información proveída por la Registraduría Nacional de listas inscritas a la fecha límite del 13 de diciembre de 2021, y estos datos pudieron haber sufrido cambios en el periodo permitido entre el 14 al 22 de diciembre de 2021. Por tanto, el análisis se realiza con la primera lista de candidatas y candidatos inscritos publicado por la Registraduría.

Como se ha mencionado previamente, a nivel de Cámara hay 19 departamentos que no necesitan aplicar la cuota de género debido al bajo número de curules que tienen asignadas y otros 14 departamentos donde sí se aplica la cuota del 30% del total de candidatos por lista porque tienen cinco o más curules. La diferencia de territorios con o sin cuota de género hace encontremos variaciones importantes de candidaturas femeninas menores al 30% o con porcentajes ligeramente superiores al 30%, como muestra la tabla 1 que presenta las cifras de candidatas inscritas para las elecciones legislativas de 2018 y 2022 para Cámara de Representantes.

Tabla 1. Porcentaje de candidaturas de mujeres a la Cámara de Representantes por departamento para las elecciones de 2018 y 2022 con sus respectivas cifras de violencia

Depto.		2018			2022			Diferencia (2018-2022)	Violencia Politica entre 2018 - 2021		
	Cuota de genero	Candidatos Totales	Mujeres	% Mujeres	Candidatos Totales	Mujeres	% Mujeres		Mujeres Víctimas (18-22)	Total Victimas	% Mujeres Victimas
Putumayo	No	18	5	28%	18	2	11%	-17%	6	9	66,7%
Meta	No	23	10	43%	23	8	35%	-8%	2	11	18,2%
Guaviare	No	15	3	20%	15	2	13%	-7%	0	5	0,0%
La Guajira	No	24	9	38%	21	7	33%	-5%	5	23	21,7%
Guainía	No	26	8	31%	15	4	27%	-4%	0	0	0,0%
Amazonas	No	24	8	33%	20	6	30%	-3%	0	1	0,0%

Caquetá	No	17	7	41%	18	7	39%	-2%	5	21	23,8%
Arauca	No	14	3	21%	14	3	21%	0%	2	38	5,3%
Atlántico	Si	78	36	46%	62	29	47%	1%	7	31	22,6%
Caldas	Si	57	25	44%	40	18	45%	1%	1	5	20,0%
Cund.	Si	69	30	43%	79	35	44%	1%	2	12	16,7%
Valle del Cauca	Si	152	60	39%	131	52	40%	1%	4	32	12,5%
Córdoba	Si	34	15	44%	28	13	46%	2%	2	19	10,5%
Nariño	Si	42	18	43%	31	14	45%	2%	1	9	11,1%
Bogotá D.C.	Si	232	90	39%	185	75	41%	2%	15	50	30,0%
Choco	No	17	6	35%	19	7	37%	2%	1	6	16,7%
Santander	Si	73	32	44%	68	32	47%	3%	5	24	20,8%
Norte De Santander	Si	39	16	41%	45	20	44%	3%	4	31	12,9%
Boyacá	Si	68	25	37%	55	22	40%	3%	2	8	25,0%
Magda-lena	Si	49	20	41%	40	18	45%	4%	0	8	0,0%
Antioquia	Si	192	71	37%	148	61	41%	4%	4	38	10,5%
Tolima	Si	57	24	42%	51	24	47%	5%	5	30	16,7%
Bolívar	Si	52	21	40%	44	20	45%	5%	5	22	22,7%
Vaupés	No	15	3	20%	12	3	25%	5%	0	0	0,0%
Casanare	No	24	4	17%	23	5	22%	5%	0	2	0,0%
Vichada	No	20	4	20%	18	5	28%	8%	1	1	100,0%
Sucre	No	21	6	29%	23	9	39%	10%	1	17	5,9%
Quindío	No	20	4	20%	23	7	30%	10%	0	3	0,00%
Cesar	No	44	7	16%	27	7	26%	10%	3	18	16,67%
Risaralda	No	39	7	18%	31	9	29%	11%	2	11	18,18%
Cauca	No	35	6	17%	28	8	29%	12%	9	65	13,85%
Huila	No	36	6	17%	35	11	31%	14%	0	5	0,00%
Consulados	No	26	5	19%	23	11	48%	29%	0	0	0,00%

Fuente: RNEC, cálculos MOE

En general, en 2018 teniendo en cuenta las diferencias en la aplicación de la cuota de género a nivel territorial, del consolidado de las 1.667 candidaturas a la Cámara de Representantes a nivel nacional, 601 fueron de mujeres, es decir, el 36% del total de las candidaturas. Para estas elecciones hay 13 departamentos que tuvieron una proporción de candidaturas femeninas menores al 36%, el cual fue la proporción total de mujeres inscritas en 2018. Cesar y Casanare tuvieron las menores proporciones de mujeres candidatas (16% y 17% respectivamente) y son, precisamente, dos de los departamentos que nunca han elegido una mujer como representante a la Cámara.

Si bien para las elecciones de 2022 el promedio de mujeres candidatas a Cámara de Representantes aumentó un 3% llegando al 39%, es decir un aumento de 40 candidatas más con respecto a las elecciones 2018. Es importante resaltar que 25 circunscripciones territoriales aumentaron su número proporción de mujeres candidatas frente la elección anterior, de estas siete circunscripciones lo hicieron en una cifra igual o mayor al 10%. Esto es definitivamente un logro importante porque al menos, a nivel de candidaturas vemos que incluso territorios sin obligación de la cuota han incrementado candidaturas femeninas. Sin embargo, siete departamentos tuvieron bajas sensibles en el número de mujeres inscritas frente a las cifras registradas en 2018.

Departamentos con las cifras de violencia contra las mujeres en política más altas entre 2018 a 2021

Para entender el impacto de la violencia reciente en la participación de las mujeres en política se analizará la proporción de mujeres candidatas por departamento para las elecciones de 2018 y de 2022, comparado con las cifras de violencia contra las mujeres en políticas registrados entre 2018 y 2021. Se esperaría que, si la violencia política se usa para desincentivar u obstaculizar la participación de las mujeres en política, entonces, en los territorios con mayor violencia habrá menor proporción de candidatas mujeres. Como muestra la tabla 1, tres de los cinco departamentos con mayores retrocesos en el porcentaje de mujeres candidatas en 2022 frente a 2018 tienen altas cifras de casos de violencia contra las mujeres en política.

En primer lugar, está el caso de Putumayo, el departamento con el peor retroceso, con una baja de 17%, es el territorio del país con la mayor proporción de mujeres víctimas de violencia política, ya que el 66% de los ataques a lideres políticos van dirigidos hacia mujeres. En segundo lugar, está el departamento de La Guajira, cuya proporción de mujeres candidatas es del 35%, cercana al promedio nacional del 39%, sin embargo, disminuyó 5% frente al las elecciones anteriores y preocupa que el 21,74% de los casos de violencia política en el departamento sean contra mujeres. Por otra parte, el Meta presentó para 2022 una disminución de 7% en las candidaturas femeninas frente a 2018 y presenta que el 18% del total de víctimas de violencia política del departamento son mujeres. Otro caso preocupante es el de Caquetá,

el cual, si bien presenta una reducción del 2% en el número de candidatas mujeres, tiene altas cifras de mujeres víctimas de violencia política, ya que el 23% de las víctimas de este fenómeno en el departamento son mujeres.

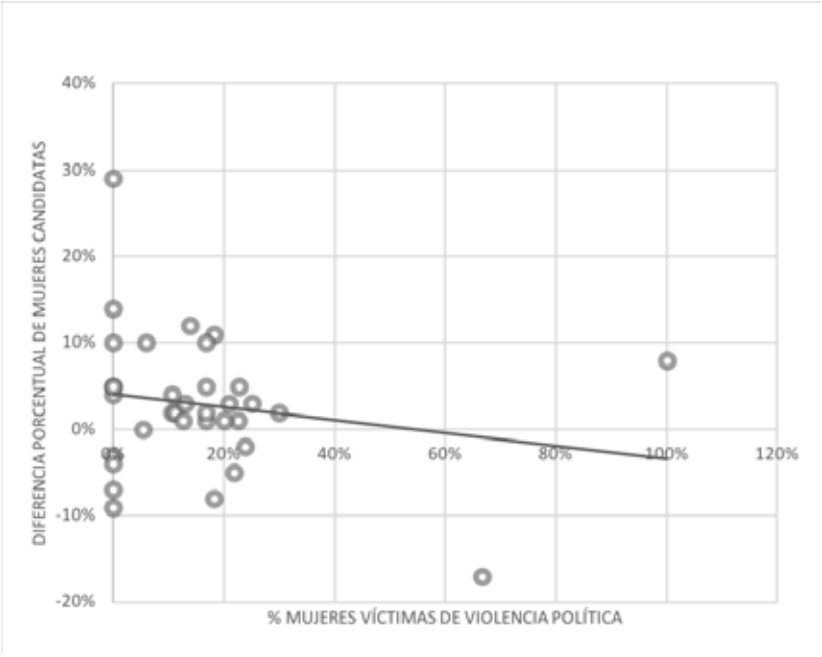
Los casos anteriormente descritos tienen en común, además de la disminución en candidaturas femeninas y las altas cifras de mujeres víctimas de violencia política, que son todos departamentos donde no aplica la cuota de género en las listas a Cámara de Representantes. Esto significa que la disminución en las cifras de participación de las candidatas en las listas no sólo está dada por la falta de la cuota de género, sino también porque posiblemente presentan las dinámicas de violencia política dirigidos hacia las lideresas está incrementando los costos para las mujeres a candidatearse. Por tanto, se puede concluir que hay al parecer una relación entre los departamentos que presentaron menos mujeres candidatas en 2022 comparado con las listas del 2018 y que tienen mayor proporción de lideres políticas.

Por otra parte, en el caso de los departamentos en los que se aplica la cuota de género, se puede ver que varios de ellos presentan porcentajes altos de violencia política dirigida hacia las lideresas, la proporción de candidaturas femeninas a la Cámara de Representantes aumentó ligeramente entre el 1 % o 2%. Entre los territorios que tienen un aumento de candidaturas dentro de este rango, y coinciden la presencia de alta proporción de las mujeres víctimas de violencia política. Están: Atlántico, Caldas, Cundinamarca, Valle del Cauca, Córdoba, Nariño y Bogotá. El caso de Bogotá es particularmente ilustrativo, ya que el 30% de los casos de violencia política fueron dirigidos contra mujeres, la proporción más alta a nivel nacional, pero aumentó en un 2% el número de mujeres candidatas a la Cámara llegando a ser el 41% de las integrantes a las listas. Estos casos muestran que donde hay una proporción significativa de mujeres víctimas de violencia política, pero hay cuota de género, el porcentaje de mujeres candidatas no se reduce, pero tampoco aumenta significativamente. Esto puede ocurrir, porque la cuota de género está vigente, obligando a los partidos a inscribir mínimo un 30% de mujeres en sus listas, independientemente del nivel de violencia que haya en el territorio. Por lo que la cuota de género invisibiliza el efecto pernicioso de la violencia política en las candidaturas femeninas. Sin embargo, esto podría también tener un impacto en la calidad de las mujeres inscritas, quienes en aquellos territorios de mayor violencia hay una menor cantidad de candidaturas femeninas cuyas aspiraciones sean competitivas, y por el contrario podríamos estar observando más candidaturas instrumentalizadas por los partidos para cumplir la cuota. Estas sospechas son iniciales y resulta necesario hacer mayores investigaciones del caso para tener certeza de estas afirmaciones.

La gráfica 7 presenta una gráfica de dispersión entre la diferencia del porcentaje

de mujeres candidatas por departamento entre 2018 y 2022 en relación con las proporciones de mujeres víctimas de violencia política por departamento. Esta gráfica reafirma la hipótesis de que en los territorios donde más aumentaron los porcentajes de mujeres candidatas a Cámara de Representantes son aquellos donde la proporción de mujeres víctimas de violencia política es más baja. La línea de tendencia demuestra que a mayor nivel de mujeres víctimas de violencia, hay una disminución relativa de las mujeres candidatas por departamento para Cámara de representantes. El mejor ejemplo es el departamento de Putumayo como lo discutimos anteriormente. Sin embargo, hay algunos casos excepcionales que se salen de esta tendencia como Vichada, dónde la única víctima fue mujer durante el periodo de estudio, y registro un aumento de sus candidaturas, incluso sin tener la obligación de implementar una cuota de género.

Gráfica 7. Violencia política contra lideresas políticas y la diferencia del porcentaje de mujeres candidatas por departamento entre 2018 y 2022



Fuente: RNEC y MOE, cálculos MOE

De las violencias históricas y su relación con la participación y representación de las mujeres en los territorios.

Ahora se verá la proporción de mujeres candidatas en los departamentos con altas cifras históricas de violencia contra las mujeres en política. Por cifras históricas de violencia se hace referencia al acumulado de víctimas de 1986 al 2021 que se analizó en el segundo apartado de este capítulo. Respecto a los departamentos con mayor violencia contra las mujeres en política, tanto violencia física como psicológica en forma de amenazas se destacan: Antioquia, Cesar y Cauca.

Antioquia por muy poco supera en ambos periodos el promedio de mujeres candidatas por departamento con 37% en 2018 y 41% para 2022. Cauca es uno de los departamentos con el peor promedio de mujeres candidatas en 2018 y 2022 con porcentajes por debajo del 20% para ambas elecciones. Cesar es uno de los departamentos que además de tener altas cifras de violencia física contra lideres y lideresas, no ha elegido a una mujer como representante a la Cámara desde la proclamación de la Constitución de. En 2018 Cesar fue el departamento con menos mujeres candidatas al Congreso, con sólo 16% de candidaturas femeninas, aunque estas aumentaron para las elecciones de 2022.

Por otra parte, en el caso de los departamentos con altas cifras de violencia física, Bolívar (41%), Caquetá (39%) y Sucre (39%) presentan para 2022 cifras que son iguales o mayores al promedio nacional de mujeres inscritas como candidatas a la Cámara de Representantes. Si bien Caquetá disminuyó en 2% su proporción de mujeres candidatas frente las elecciones de 2018, estas siguen siendo altas para departamentos que no tienen que cumplir la cuota de género. Algo similar ocurre en Sucre, si bien no está obligado a cumplir con la cuota, en 2018 estuvo muy cerca de alcanzarla al tener 29% de mujeres como candidatas; y para 2022 esta proporción aumentó 10%, llegando al 39% del total de las candidaturas. Por último, Bolívar sí es un territorio que tiene que cumplir con la cuota de género vigente, sin embargo, a diferencia de otros territorios, este departamento ha superado de forma amplia el 30% requerido. En 2018 las candidaturas femeninas representaban el 40% del total de candidatos inscritos y para las elecciones de 2022 el 45% de candidaturas por Bolívar son de mujeres.

Respecto a las curules obtenidas por las mujeres en el Congreso, es importante dividir las curules obtenidas en la circunscripción de Cámara de Representantes teniendo en cuenta si deben cumplir con la cuota de género o no. De hecho, si cruzamos estos territorios con los territorios con más violencia, aquellos departamentos donde la violencia física es más prevalente son los mismos donde no aplica la cuota de género, mientras que los departamentos con mayores casos de amenazas son aquellos donde sí aplica la cuota de género.

Tabla 2. Elección de mujeres como representantes a la Cámara entre en 2018 y 2014

Departamento	Cuota de Génreo	Curules a repartir	Congreso 2014	Congreso 2018	Cambios
Huila	No	4	2	1	Disminuyó
Putumayo	No	2	1	0	Disminuyó
Vichada	No	2	1	0	Disminuyó
Arauca	No	2	0	0	Igual
Caquetá	No	2	0	0	Igual
Casanare	No	2	0	0	Igual
Cauca	No	4	0	0	Igual
Cesar	No	4	0	0	Igual
Guainía	No	2	0	0	Igual
Guaviare	No	2	0	0	Igual
Meta	No	3	1	1	Igual
Quindío	No	3	0	0	Igual
Risaralda	No	4	0	0	Igual
Sucre	No	3	1	1	Igual
Amazonas	No	2	0	1	Aumentó
Chocó	No	2	0	1	Aumentó
La Guajira	No	2	0	1	Aumentó
San Andres y Providencia	No	2	0	1	Aumentó
Vaupes	No	2	0	1	Aumentó
Bogotá	Si	18	7	5	Disminuyó
Bolivar	Si	6	2	1	Disminuyó
Caldas	Si	5	1	0	Disminuyó
Santander	Si	7	3	1	Disminuyó
Antioquia	Si	17	2	2	Igual
Atlántico	Si	7	3	3	Igual
Boyaca	Si	6	1	1	Igual

Cordoba	Si	5	1	1	Igual
Magdalena	Si	5	1	1	Igual
Norte de Santander	Si	5	0	0	Igual
Valle del Cauca	Si	13	3	3	Igual
Cundinamarca	Si	7	0	1	Aumentó
Nariño	Si	5	1	2	Aumentó
Tolima	Si	6	0	1	Aumentó

Fuente: RNEC y MOE, cálculos MOE

Comparando el número de mujeres electas en los departamentos sin cuota de género, se puede observar que de los 19 departamentos en 2014 cinco tenían al menos una mujer como representante a la cámara y en 2018 esta cifra aumentó a ocho departamentos. No obstante, este aumento no fue igual para todos y de hecho en tres departamentos, Huila, Putumayo y Vichada, se reducen el número mujeres electas. Además, algunos departamentos como Casanare, Caquetá, Guaviare y Guainía, aunque no tuvieron cambios, son territorios donde nunca se ha elegido a una sola mujer como representante a la Cámara desde la promulgación de la Constitución de 1991.

Dentro de los departamentos que presentan mayores cifras de violencia contra las mujeres en política históricamente, Caquetá, Cesar, Cauca y Sucre hacen parte de los departamentos sin cuota de género. Los tres primeros departamentos mencionados no eligieron representante a la Cámara ni en 2014 ni en 2018, mientras que Sucre eligió a una mujer en ambos periodos.

De las 14 circunscripciones territoriales en las que sí aplica la cuota de género en 2014, 11 de ellas eligieron al menos a una mujer a la Cámara de Representantes, mientras que, en 2018, el número llegó a 12 departamentos. Si bien el número de departamentos aumentó ligeramente, la cantidad de mujeres electas disminuyó, ya que en 2014 el total de mujeres electas a la Cámara de Representantes por estos departamentos eran 25 congresistas, reduciéndose a 22 mujeres en 2018. Siete departamentos mantuvieron el mismo número de representantes mujeres, mientras que en tres departamentos aumentó y en cuatro disminuyó. La circunscripción donde más curules femeninas se perdieron fue Bogotá, donde se pasó de siete representantes a la Cámara en 2014 a cinco en 2018. Dentro de los departamentos con cuota de género se destaca Norte de Santander que nunca ha tenido una mujer como representante a la Cámara desde la promulgación de la Constitución de 1991, y es el único departamento donde

aplica la cuota de género, pero la cuota no ha facilitado que mujeres sean electas en este departamento.

Ahora bien, vale la pena identificar si estas cifras de representación a nivel nacional coinciden con los niveles de mujeres elegidas en los cargos de elección popular a nivel departamental y municipal. En las últimas. elecciones locales de 2019, el 18% de integrantes de asambleas departamentales electas fueron mujeres, el 12% de las alcaldías las mujeres fueron elegidas como alcaldesas y el 18% de las curules a concejos municipales le pertenecen a mujeres. Estas cifras muestran incluso los niveles de representación son aún más bajos comparado con el Congreso no superando el más del 20%, siendo las asambleas y concejos las más preocupantes teniendo en cuenta que son en aquellas corporaciones donde se aplican la cuota de género a nivel territorial.

De hecho cruzando las cifras de representación femenina a nivel local y de violencia contra mujeres que ejercen la política, tres departamentos con altos niveles de violencia física y psicológica se destacan: Antioquia, Cesar y Cauca. Por un lado, Antioquia es un departamento dónde la cuota de género aplica a nivel de Cámara, pero de las 17 curules que tienen solo dos son ocupadas por mujeres, que representa el 11% del total de curules en cámara. Estos niveles de representación también se evidencian a nivel departamental y municipal. De hecho. Es uno de los departamentos con niveles más bajos de diputadas siendo el 8%, solo 10% de sus municipios hay una alcaldesa, y el 17% de los escaños de concejo son de mujeres.

Por el otro lado, Cesar y Cauca son también departamentos que sin cuota de género también evidencian bajos niveles de representación a nivel nacional y territorial. En ambos departamentos no se eligieron mujeres en Cámara y son departamentos con bajos niveles de concejalas electas con un promedio del 15.5%. Sin embargo, para alcaldías mientras que Cesar no tiene ninguna alcaldesa, en Cauca el 20% de los municipios tienen mujeres liderando el municipio; y a nivel de diputadas, Cesar tiene un 27% de mujeres en la Asamblea mientras que Cauca solo tiene un 8% de mujeres. Esto da cuenta que a pesar que son territorios fuertemente afectados por la violencia, algunos logros a nivel local se han producido en términos de representación, pero estos son desiguales a nivel de corporaciones y no se han traducido en representaciones nacionales.

4.2. Caso 2: Las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CETP)

Las elecciones de Congreso del 2022 traen consigo el cumplimiento de varias disposiciones del Acuerdo de Paz, suscrito el pasado 30 de Noviembre del 2016 con la extinta guerrilla de las FARC-EP, que determinó la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Espe-

ciales de Paz (CTEP) a la Cámara de Representantes, las cuales se deben aplicar para las elecciones de Congreso de 2022 y 2026 de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2021. Estas circunscripciones agrupan la representación de 167 municipios de regiones especialmente impactadas por el conflicto armado y el abandono estatal. En este sentido, para las elecciones de Congreso del 2022, los ciudadanos de los territorios más afectados por el conflicto tendrán la posibilidad de elegir 16 representantes de las víctimas del conflicto armado en el Congreso. Elecciones que plantean diversos retos en materia de participación política de las mujeres y frente al fenómeno de violencia política.

Por una parte, en relación con las candidaturas, son las víctimas del conflicto armado, quienes en gran parte son liderazgos sociales y comunales, las que son llamadas a ser parte de este proceso electoral, en tanto explícitamente se excluye la posibilidad de avalar candidaturas por los partidos políticos. En cambio, las agrupaciones que pueden brindar dichos avales son las organizaciones sociales, de víctimas, de mujeres, de campesinos, los consejos comunitarios, los resguardos y las autoridades indígenas y los Kumpañy[19]. Asimismo, la normativa exige que la conformación de las listas debe conformarse por dos personas y debe ser paritaria, regla distinta a las otras circunscripciones departamentales.

A continuación, se dará el contexto de violencia contra las mujeres en la política y su participación en CTEP. Los territorios CTEP han sido fuertemente afectados por la violencia de las guerrillas y paramilitares, pero recientemente han también experimentado el asedio y eliminación de líderes y lideresas sociales y defensores derechos humanos. La Misión de Observación Electoral ha venido alertando sobre los riesgos en materia de seguridad que enfrentan los liderazgos políticos, sociales y comunales, de acuerdo con el Tercer Informe de Observación presentado por la MOE sobre las CTEP[20]: "tan solo en el 2021, la MOE ha registrado 146 agresiones, de las cuales 44 son asesinatos. Es decir, que uno de cada dos asesinatos contra líderes ocurre en municipios CTEP" (MOE, 2021).

El recrudecimiento de la violencia ha conllevado a un incremento de la percepción de inseguridad que podría tener un impacto significativo en la participación política de las mujeres en las próximas elecciones a Congreso. Por ejemplo, en la encuesta realizada por el PNUD, la Universidad de los Andes y el reconocido centro de pensamiento de paz, PRIO de Noruega, se identifi-

[19] Nombre que adoptan las agrupaciones de la población Rrom en Colombia.
[20] Cuyo análisis abarca hechos de violencia contra liderazgos sociales, políticos y comunales desde enero del 2016 hasta el 13 octubre del 2021

có que mientras en el 2019 el 19.2% de la población de los PDETs afirmó que el conflicto armado persiste en su territorio, en 2021 este porcentaje incrementó al 38.5%. Esto equivale a un aumento del 20% de la población de PDETS que observa que sus territorios son más inseguros. actualmente a causa de la violencia del conflicto comparado con dos años atrás (Boada & Weintraub, 2021). En otras palabras, más de 1 de cada 3 personas en territorios PDETs considera que el conflicto persiste. Si esto es así, podrían existir riesgos significativos que el electorado no salga a votar debido a la posible violencia electoral que se desate en estos territorios y dónde las candidaturas femeninas podrían verse altamente afectadas por el aumento de los riesgos de seguridad para realizar sus campañas.

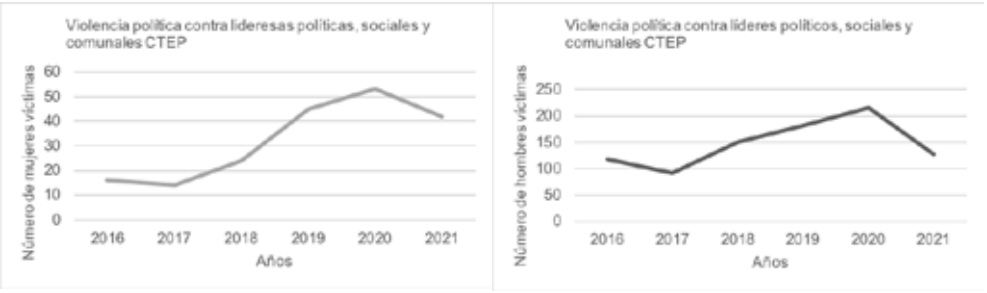
Para analizar la violencia política en estos territorios y su relación con las candidaturas femeninas del CTEP, este apartado ampliará su enfoque y abordará también las violencias contra liderazgos sociales y comunales, que la Misión de Observación ha venido monitoreando desde el año 2016[21] hasta noviembre del 2021, teniendo en cuenta que son estos lideres y lideresas quienes están llamados a postularse para las CTEP. En primer lugar, los datos generales demuestran que el 42% de los liderazgos víctimas de violencia política se encuentran en los municipios CTEP, es decir 1.033 de las 2.473 víctimas registradas en este período, lo que da cuenta de la concentración de casos en estos territorios y la importancia de priorizar el análisis e intervención en estos territorios de cara a las elecciones del 2022.

Segundo, frente a las lideresas política, sociales y comunales de los CTEP, se destaca que las líderesas sociales son mayormente víctimas (representando el 52%), seguido de las líderesas políticas (37%) y de las comunales (11%).

Tercero, se puede observar una conclusión similar entre la situación de violencia política contra las lideresas sociales, políticas y comunales de los territorios CTEP con respecto las lideresas políticas a nivel nacional, analizado en el apartado de violencias visibles e invisibles. Las tendencias dan cuenta que la violencia que la violencia contra líderes y lideresas ha ido incrementándose cada año, excepto cuando comparamos el 2020 con el 2021, que muestra para ambos casos un descenso. Se destaca que el descenso de casos de las mujeres víctimas ha sido inferior en comparación con la de los hombres víctimas. Mientras para los hombres los casos se redujeron en un 41%, para las mujeres fue tan solo en un 21% (gráfica 8).

[21] Año en el cual la MOE decide empezar a monitorear los casos de violencia política contra liderazgos sociales y comunales, con ocasión a la aprobación e inicio de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

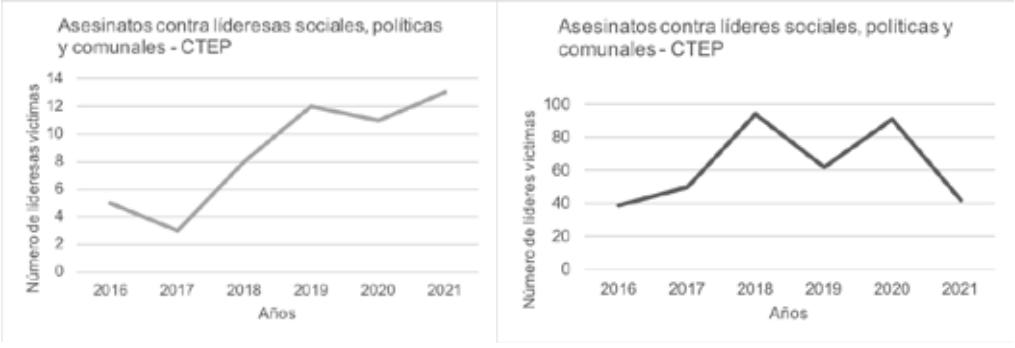
Gráfica 8. Violencia contra líderesas y líderes CTEP



Fuente: MOE

Teniendo en cuenta que el monitoreo de los casos distingue entre violencias físicas y psicológicas (amenazas), podemos destacar la severidad de las agresiones contra las mujeres. A pesar de que las mujeres experimentan mayormente amenazas (los cuales representan el 59,3% de los casos de violencia contra lideresas), es importante destacar que las víctimas mujeres de desapariciones son proporcionalmente superiores en comparación con los hombres. Mientras el 0,7% de los hechos contra los líderes han sido desapariciones, éstos representan el 1.9% de los hechos contra las líderesas. También se resalta que el porcentaje de atentados contra las líderesas supera por un poco al de atentados contra líderes, esto es 13,9% y 13,5% respectivamente. Finalmente, a pesar de que los asesinatos son mayores en número y porcentaje para los hombres, es preocupante observar que mientras los asesinatos contra los líderes han ido decreciendo, esta tendencia no sucede con las mujeres, tal y como lo muestra la gráfica 9

Gráfica 9. Violencia contra líderesas y líderes CTEP



Fuente: MOE

En relación con las circunscripciones, en el período de tiempo estudiado, es posible concluir que en todas las 16 subregiones se han presentado hechos contra lideresas, las que menos víctimas reportan son las circunscripciones Urabá, Chocó y Sur del Tolima. Por su parte, la mitad de las 16 circunscripciones concentran el 79% de las víctimas mujeres, esta son las subregiones: Nariño-Cauca-Valle, Magdalena-Guajira-Cesar, Caquetá, Bajo Cauca, Sur de Córdoba, Putumayo, Pacífico-Nariño y Montes de María.

Cuando observamos los datos de violencia tanto contra hombres como contra mujeres, encontramos que los territorios que presentan mayores proporciones de víctimas mujeres, por encima del promedio de hechos, son Magdalena-Guajira-Cesar, Montes de María, Sur del Tolima, Putumayo y Arauca. Por su parte, los tres territorios de menores proporciones son Urabá, Chocó y Bajo Cauca (tabla 3).

Tabla 3. Violencia contra liderazgos sociales, políticas y comunales CTEP (2016-2021)

Circunscripción	Hombre	Mujer	Total	%Mujeres
C12 Magdalena-Guajira-Cesar	67	29	96	30.2%
C8 Montes de María	28	10	38	26.3%
C15 Sur del Tolima	9	3	12	25.0%
C11 Putumayo	50	16	66	24.2%
C2 Arauca	38	9	47	19.1%
C10 Pacífico Nariño	49	11	60	18.3%
C14 Sur de Córdoba	59	12	71	16.9%
C1 Nariño-Cauca-Valle	246	50	296	16.9%
C9 Pacífico-Valle-Cauca	31	6	37	16.2%
C7 Sur de Meta-Guaviare	26	5	31	16.1%
C13 Sur de Bolívar	21	4	25	16.0%
C4 Catatumbo	51	9	60	15.0%
C5 Caquetá	81	14	95	14.7%
C3 Bajo Cauca	77	11	88	12.5%
C6 Chocó	27	3	30	10.0%
C16 Urabá	25	2	27	7.4%
Total	**885**	**194**	**1079**	**18.0%**

Fuente: MOE

Candidaturas de mujeres elecciones 2022 y su relación violencia política en CTEP

En primer lugar, a nivel de las candidaturas para las CTEP, teniendo en cuanta las listas presentadas, 202 de las 403 candidaturas son de mujeres, lo que muestra que se cumplió con el principio de paridad en las listas que ordenó la reglamentación de las CTEP. Por otra parte, 74 de las 201 listas están encabezadas por mujeres, es decir el 36,8%. Además de celebrar la introducción de la paridad en estas listas, también es importante observar su posición en las listas, si las encabezan o no, dado que éstas se conforman por dos candidaturas y quién encabece tendrá mayores posibilidades de ganar la elección. En este sentido, es posible problematizar que la paridad no se cumple en quienes encabezan, en tanto podemos prever que pocas mujeres quedarán electas. Finalmente, hay cinco listas inscritas por organizaciones de mujeres, de las cuales dos se encuentran en Caquetá, una en Bolívar, y las otras dos en Sucre y Nariño. Se destaca el caso de Sucre, cuya circunscripción es la segunda que presenta el mayor porcentaje de casos de violencia contra las mujeres.

En segundo lugar, con el objetivo de analizar el potencial impacto que la violencia política contra las mujeres afecta las candidaturas a las curules de paz, a continuación, se relacionarán los datos de violencia política contra lideresas en las respectivas circunscripciones de paz (CTEP), en contraste con las listas encabezadas por mujeres en cada CTEP. Tal y como indicamos anteriormente, la efectiva participación de las mujeres en estos espacios se evidencia en si encabezan las listas o no.

La tabla 4 y la gráfica 10 de dispersión nos permiten ilustrar que, a diferencia del caso de las listas a Cámara de Representante, no es posible establecer una relación negativa clara entre las proporciones de violencia política contra las mujeres y las listas encabezadas por mujeres. Incluso en la gráfica de dispersión la línea de tendencia tiene una inclinación positiva. Al respecto, vale la pena resaltar las particularidades de este proceso electoral teniendo en cuenta las reglas que se aplican a las candidaturas en las CTEP, como es la paridad en las listas, lo cual no aplica para las listas a otras circunscripciones de Cámara. Este primer análisis no nos permite identificar la una relación negativa entre las cabezas de. listas y las violencias contra las mujeres, por cuánto sugerimos un abordaje más detallado a un futuro para comprender mejor este fenómeno.

En cualquier caso, vale la pena destacar subregiones como Magdalena-Guajira-Cesar, Montes de María y Arauca, que se encuentran por encima del promedio de las CTEP de violencia política contra las lideresas, y las listas encabezadas por mujeres se encuentran por debajo del 40%, es decir, la participación de las mujeres como cabeza de lista no

es paritaria. También observamos casos particulares que se separan de la tendencia descrita. Por ejemplo. Sur del Tolima y Putumayo son territorios en los que la proporción de mujeres víctimas es considerable (por encima del promedio de las CTEP) y la participación de las mujeres candidatas es predominante. En el caso de Putumayo el 71.4% de las listas están encabezadas por mujeres y el Sur del Tolima cumple con la paridad (tabla 4).

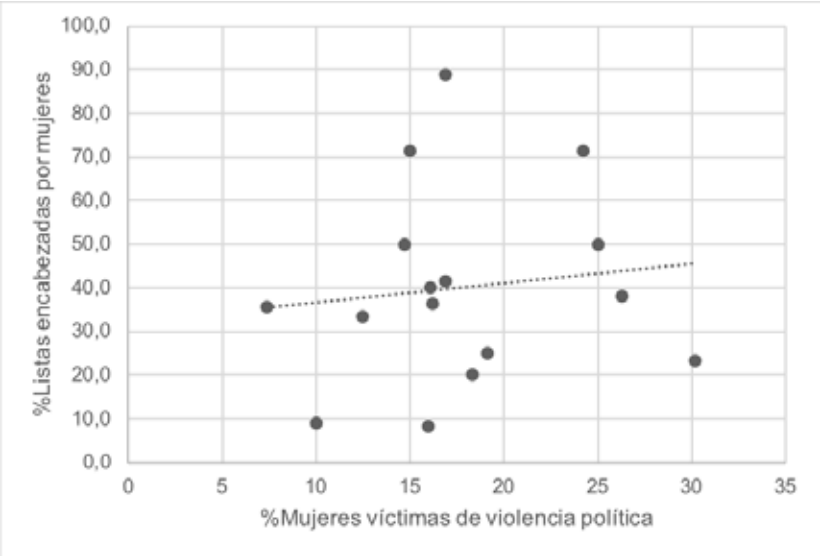
Adicionalmente, cuando observamos los tres territorios con menos proporciones de mujeres víctimas de violencia política (Urabá, Chocó y Bajo Cauca), ninguno cuenta con porcentajes de listas encabezadas por mujeres superiores al 36%. Incluso, el caso de Choco representa la segunda CTEP que menos proporciones de listas son encabezadas por mujeres presenta.

Tabla 5. Violencia política contra lideresas políticas, sociales y comunales y listas de candidaturas encabezadas por mujeres en los CTEP

Circunscripción	Listas encabezadas por mujeres	Total	%Mujeres víctimas de violencia política	%Listas encabezadas por mujeres
C12 Magdalena-Guajira-Cesar	29	96	30.2%	23.3%
C8 Montes de María	10	38	26.3%	38.1%
C15 Sur del Tolima	3	12	25%	50%
C11 Putumayo	16	66	24.2%	71.4%
C2 Arauca	9	47	19.1%	25%
C10 Pacífico Nariño	11	60	18.3%	20%
C14 Sur de Córdoba	12	71	16.9%	88.9%
C1 Nariño-Cauca-Valle	50	296	16.9%	41.7%
C9 Pacífico-Valle-Cauca	6	37	16.2%	36.4%
C7 Sur de Meta-Guaviare	5	31	16.1%	40%
C13 Sur de Bolívar	4	25	16%	8.3%
C4 Catatumbo	9	60	15%	71.4%
C5 Caquetá	14	95	14.7%	50%
C3 Bajo Cauca	11	88	12.5%	33.3%
C6 Chocó	3	30	10%	9.1%
C16 Urabá	2	27	7.4%	35.7%
Total	**194**	**1079**	**18%**	**36.8%**

Fuente: RNEC y MOE, cálculos MOE

Gráfica 10. Violencia política contra lideresas políticas, sociales y comunales y listas de candidaturas encabezadas por mujeres en los CTEP



Fuente: RNEC y MOE, cálculos MOE

Insistimos en la importancia de estudiar con mayor profundidad las particularidades y retos que representan las CTEP en materia de participación política de las mujeres y las dinámicas de violencia política, tal y como observamos en este primer análisis, las relaciones entre estas dos variables son distintas a las de Cámara de Representante, lo cual amerita mayor investigación y atención al proceso electoral de estos territorios, y con unos lentes diferentes a las otras circunscripciones.

5. Conclusiones

Desde 1991, Colombia viene en un progreso sostenido para alcanzar la paridad en la representación de hombres y mujeres en la política. Mientras que a inicios de la década de los 90s la proporción de mujeres electas en el congreso no superaba el 5%, treinta años después, el 20% de mujeres ocupan una curul en el congreso. Sin embargo, este aparente avance ha venido acompañado de un 'nuevo' fenómeno que podría torpedear el objetivo de la paridad en la política: la violencia contra las mujeres que ejercen política. Este capítulo hemos intentado dar las primeras luces sobre las dinámicas históricas de esta violencia desde las primeras elecciones locales en 1988. Aquí presentamos las principales reflexiones que se derivan de los resultados de este capítulo.

Primero, identificamos que la violencia política hacia lideres y lideresas políticas ha venido en una decaída sostenida des-

de el año 2005. Sin embargo, aunque la mayoría de las víctimas de violencia física y psicológica son hombres, la proporción de las víctimas mujeres ha venido en un sostenido aumento en la última dos décadas. Este resultado es preocupante porque mientras las instituciones estatales, los partidos políticos y los movimientos sociales ha venido aunando esfuerzos para diversificar y promover la participación en política de las mujeres, los riesgos de violencia contra mujeres en política también vienen aumentado. Mientras que a inicios del 2000 la proporción de mujeres víctimas no pasaba del 5%, en las últimas elecciones locales esta medida se ha duplicado llegando a un 12%.

Segundo, los líderes y lideresas en política víctimas de violencia son mayoritariamente políticos locales. El 80% de las víctimas son alcaldes y concejales, mientras que el resto están distribuidos entre políticos con cargos a nivel departamental y nacional. Además, los partidos políticos que han sido más afectados por la violencia son el Partido Liberal, el Partido Liberal y la Unión Patriótica. Sin embargo, al parecer las mujeres tienen unas tendencias levemente diferentes en comparación con los hombres. Identificamos que las mujeres que se lanzan por cargos de elección con más visibilidad pública (i.e. congresistas o diputadas) y hacen parte de partidos de izquierda o centro-izquierda (i.e. Alianza Verde, Unión Patriótica, Polo Democrático) son los liderazgos que tienen mayores riesgos de violencia en comparación con mujeres que ocupan cargos más locales (i.e. alcaldías y concejos) o hacen parte de partidos de centro-derecha (i.e. Conservador, Partido de la U, Cambio Radical). De hecho, estos resultados hacen eco y siguen la misma tendencia de estudios que han hecho en Estados Unidos, Inglaterra y Suecia dónde las mujeres que son más jóvenes, que hacen parte de partidos de oposición y ocupan cargos de elección con más visibilidad pública, son los perfiles que tienen mayor riesgo de ser víctimas de violencia (Herrick y Thomas, 2020; Håkansson, 2021; Collignon y Rüdig, 2020).

Tercero, mientras que la información más sistemática que se posee es de la violencia física (i.e. desapariciones, secuestros, asesinatos, atentados), hicimos un esfuerzo por caracterizar y ejemplificar otras manifestaciones de violencias que llamamos aquí invisibles. Estas son las violencias sexuales, económicas, simbólicas y psicológicas. Utilizando los testimonios de 18 lideresas políticas indicamos que este tipo de violencias tienden a ocurrir comúnmente en sus espacios de trabajo, en sus sedes políticas e incluso al interior de sus hogares. Los perpetradores tienden a ser sus colegas de trabajo, sus co-partidarios y menor medida el ciudadano de a pie. Incluso los líderes de partidos tienden a ejercer un trato diferenciado hacia las mujeres candidatas limitando el uso de los recursos económicos y patrimoniales del partido, así como obstaculizando su trabajo político en época electoral. Adicionalmente, las amenazas tienden a usar lenguajes que refuerzan los estereotipos

de género buscando intimidar y reforzar la idea que las mujeres no deben ocupar espacios de poder, así como la instrumentalización de sus familias (i.e. hijo(a)s, padres, hermano(a)s) para inducir miedo y desincentivar su participación en la política electoral. Este tipo de violencia psicológica ha sido calificada como "violencia vicaria".

Cuarto, realizamos una primera aproximación de las consecuencias de la violencia contra las mujeres en política de cara a las elecciones de Congreso del 2022. Primero, comparamos el número de candidatas que se presentaron a listas para la Cámara de Representantes entre las elecciones de 2018 y 2022 e identificamos si en aquellos departamentos que se presentaron menos candidatas por departamento coinciden con departamentos dónde existe una mayor proporción de mujeres víctimas de violencia. Segundo, hicimos un análisis similar para las nuevas circunscripciones transitorias especiales de paz (CTEP), pero revisando la proporción de listas encabezadas por mujeres en los departamentos de las CTEP y la proporción de mujeres víctimas tras la firma de los acuerdos de paz. En el primer análisis encontramos una relación estrecha entre menos candidaturas femeninas a Cámara de Representantes y con mayor proporción de mujeres víctima. Sin embargo, esta relación no se encontró en los territorios de circunscripciones de paz.

A pesar de estos resultados, queremos resaltar que se deben hacer un especial foco a estas circunscripciones puesto que su carácter local e historias de violencia, posiblemente podríamos ver la explosión de nuevas violencias con niveles parecidos en épocas de elecciones locales. De hecho, varios de estos territorios se han caracterizado por ser históricamente violentos contra los políticos como lo son el Cesar, Cauca y Antioquia y que poseen niveles bajos de representación femenina. Así, aunque estos resultados son preliminares, esta es tal vez la primera evidencia más sistemática que da cuenta que la violencia contra las mujeres que ejercen la política puede tener impactos que van más allá de sus víctimas, y de hecho pueden menoscabar las intenciones de potenciales candidatas a lanzarse en aquellos territorios dónde la violencia contra las mujeres es más significativa.

En resumen, aunque se deben reconocer los esfuerzos de las instituciones, partidos políticos y organizaciones sociales para promover el activismo de las mujeres en espacios electorales; el Estado Colombiano, la comunidad internacional y las organizaciones sociales deben monitorear y adoptar protocolos que permitan prevenir este fenómeno. Actualmente conocemos que existen barreras culturales, dinámicas partidistas e inclusos reglas institucionales que impiden la participación de las mujeres. Sin embargo, en los reciente años un nuevo obstáculo se le está agregando a esta lista de problemas, y es la seguridad física y psicológica de las mujeres que están activas en la política. Actualmente, organizaciones como

la MOE, NDI, NIMD y ONU Mujeres han aportado a la discusión pública con lecciones aprendidas del continente sobre protocolos, rutas y acciones institucionales para mitigar los efectos negativos de estas violencias, no obstante, aún falta la implementación de medidas formales de prevención. Si aspiramos a buscar la paridad y una representación igualitaria para hombres y mujeres en la política, se debe continuar en el camino para desarrollar esfuerzos que permitan erradicar la violencia de la política en todas sus manifestaciones posibles.

Bibliografía

ACNUR (2003). Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía Para la Prevención y Respuesta. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Boada, A., & Weintraub, M. (2021, 12 25). Análisis: entre la paz y la inseguridad en los municipios PDET. El Espectador. Recuperado de: https://www.elespectador.com/judicial/analisis-entre-la-paz-y-la-inseguridad-en-los-municipios-pdet/

Bjanergard, E. (2021). "The continuum of election violence: Gendered candidate experiences in the Maldives:" International Political Science Review, March.

Bjarnegard, E, Sandra Håkansson, and Pär Zetterberg. (2020). "Gender and Violence against Political Candidates: Lessons from Sri Lanka." Politics & Gender, 1–29.

Collignon, Sofia, and Wolfgang Rüdig. 2020. "Harassment and Intimidation of Parliamentary Candidates in the United Kingdom." Political Quarterly 91 (2): 422–29.

Consejo Nacional Electoral, ONU Mujeres y NDI (2020). Aproximación a una Ruta Pedagógica, preventiva e Institucional para la Atención de la Violencia Contra Mujeres en Política en Razón de Género. Bogotá: CNE.

Consejo Nacional Electoral (2021). Resolución No. 8947 del 15 de diciembre del 2021. "Protocolo para promover una mayor parti-

cipación política de las mujeres, para garantizar el derecho al voto en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, prevenir y atender los casos de violencia contra las mujeres en la política".

Daniele, G. & Gemma, D. (2017). "Mafia, elections and violence against politicians." Journal of Public Economics 154 (October): 10–33.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2020). Mujeres y Hombres: Brechas de Género en Colombia: Resumen Ejecutivo. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer –CPEM. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres – ONU Mujeres. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-resumen-ejecutivo.pdf

García, M. y Hoskin, G. (2003) Political participation and war in Colombia: An analysis of the 2002 elections. Working paper N. 38. Crisis State Programe. London School of Economics.

Håkansson, S. (2021). "Do women pay a higher price for power? Gender bias in political violence in Sweden." Journal of Politics 83 (2):

Herrick, R., & Sue, Thomas (2020). "Not Just Sticks and Stones: Psychological Abuse and Physical Violence among U.S. State Senators." Politics and Gender, 1–26.

Krook, M. L. (2020) Violence against women in politics. New York: Oxford University Press.

Ley, S. (2018). "To Vote or Not to Vote." Journal of Conflict Resolution 62 (9): 1963–90.

Llanos, B. (2013). La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Lima, Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2013 - Comisión Interamericana de Mujeres 2013.

Lorente, M. (2021, 05 15). Autopsia. Recuperado de: Violencia vicaria: https://miguelorenteautopsia.wordpress.com/2021/06/15/violencia-vicaria/

Lozano, C., & Molina, E. (2014). La ley de cuotas como mecanismo eficiente en la participación política de las mujeres. Justicia Juris, 10(2), 83- 94.

Ministerio del Interior, NIMD & MOE (2019) "Guía para la prevención atención y seguimiento a la violencia contra las mujeres en política. Recuperado de https://moe.org.co/guia-para-la-prevencion-atencion-y-seguimiento-a-la-violencia-contra-las-mujeres-en-politica/

MOE (2020) "Informe sobre la violencia contra las mujeres que ejercen liderazgos políticos, sociales y comunales".

MOE (2021) "Informe de violencia política contra las mujeres 2021". Recuperado de: https://www.moe.org.co/informe-de-violencia-politica-contra-las-mujeres-2021/

MOE (2021) "Tercer Informe de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz". Recuperado de: https://www.moe.org.co/en/tercer-informe-de-circunscripciones-transitorias-especiales-de-paz/

NDI (2017). #NotTheCost cese a la violencia en contra de las mujeres en la política. Guía del Programa.Washington, DC: National Democratic Institute (NDI).

ONU Mujeres (2016). "La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres en las elecciones locales de 2015. Bogotá: ONU Mujeres - Entidad de las Naciones unidas para la Igualdad.

Opinión Caribe (2021, 11 13). "Aprueba o te mueres", Claudia Aarón denuncia nuevas amenazas de muerte. Opinión Caribe. Recuperado de: http://www.opinioncaribe.com/2021/11/13/aprueba-o-te-mueres-claudia-aaron-denuncia-nuevas-amenazas-de-muerte/

Ortega, B., & Camargo, G. (2015). Ley de Cuotas en Colombia: Elecciones al Congreso de la República 2014-2018. En F. Barrero, & M. Batlle (Edits.), Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas? (págs. 87-113). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung

Pizarro Leon-Gomez, E. (2015) "Una lectura múltiple y pluralista de la historia". En Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas.

Ponce Aldo, F. (2019). "Violence and electoral competition: criminal organizations and municipal candidates in Mexico" Trends in Organized Crime 22 (2): 231–54. https://doi.org/10.1007/s12117-018-9344-9.

Salazar, L. & Peña, L. (2019). Los obstáculos a la participación como riesgos para la representación política de las mujeres: con miras a una democracia local paritaria en el 2019. En MOE (2019), Mapa y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales-Colombia, pp. 337-369. Bogotá. Misión de Observación Electoral.

Salazar, L. (2021) "Protocolo para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en Política en Colombia". Misión de Observación Electoral.

Silva, P. & Peña, L. (2018). De la participación a la representación efectiva. Bogotá D.C: Misión de Observación Electoral.

Vaccaro, S. (2016). El pretendido síndrome de alienación parental: Otra forma de Violencia de Género. En Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (presidencia), VII Congreso para el Estudio de la Violencia contra las Mujeres: Otras formas de Violencia de Género. Junta de Andalucía: Sevilla

Participación electoral y acceso espacial a puestos de votación en la ruralidad colombiana[1]

Autores:
LAURA RINCÓN GAMBA[2]
CARLOS AUGUSTO SÁNCHEZ CASTAÑEDA[3]
Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial – LINAE
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Universidad Externado de Colombia

1. Introducción

Desde el año 2017 venimos trabajando desde el Programa de Geografía y el Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE de la Univeridad Externado de Colombia, el tema de la participación electoral asociada a la dificultad de acceso a los puestos de votación que tiene la población rural de Colombia, inspirados por la firma de los Acuerdos de Paz del año 2016 y concretamente el segundo punto titulado "Participación política: Apertura democrática para construir la paz".

[1] Una parte de este artículo hace parte de los materiales de apoyo del Aula Virtual del curso "Análisis geográfico de conflictos territoriales y construcción de paz. Aportes desde Colombia a los estudios de Paz", diseñado y ofrecido en el año 2021 por el Programa de Geografía de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia, con el apoyo del Instituto Colombo-Alemán para la Paz -CAPAZ.

[2] Docente investigadora. Programa de Geografía. Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE. Área de investigación en Demografía y Estudios de Población. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas – Universidad Externado de Colombia. laura.rincon@uexternado.edu.co

[3] Asistente de investigación. Programa de Geografía. Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE. Área de investigación en Economía, Trabajo y Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas – Universidad Externado de Colombia. carlosa.sanchez@uexternado.edu.co

Algunos de los resultados del proyecto de investigación que aborda este tema, han sido publicados en las dos versiones anteriores (2018, 2019) del libro "Mapas y Factores de Riesgo Electoral" de la Misión de Observación Electoral – MOE, de manera que lo que se presenta en esta nueva versión es un avance que se articula a los resultados de investigación previos, por lo que recomendamos remitirse a dichos artículos para tener una lectura más articulada y completa de lo que se presenta en esta ocasión.

En el 2018 nos plantemos la pertinencia de calcular el índice de accesibilidad espacial electoral de cada municipio de Colombia a partir de la propuesta metodológica que planteamos en aquel momento, a fin de pulir un cálculo aproximado que había hecho la MOE (2017), dadas las limitaciones que tenía esa propuesta y que planteamos ampliamente en el artículo del 2018. Nos interesaba calcular el índice de accesibilidad espacial electoral de cada municipio para tener una idea de la dificultad de acceso a los puestos de votación que experimenta la población rural de cada municipio, en función de los costos de desplazamiento que le implica a los posibles votantes, el traslado de su lugar de residencia al puesto de votación. Esta estimación se pudo hacer recientemente cuando logramos acceder, finalmente, a la información sobre la georreferenciación de los puestos de votación en el territorio nacional, y es parte de lo que se presenta en este escrito.

Este artículo inicia con unas reflexiones alrededor del rol del Estado en la garantían del derecho al voto, luego se describe brevemente el patrón espacial andinocentrista de Colombia reflejado en la concentración espacial de los votantes en la zona andina del país y la necesidad de pensar la ampliación de la democracia en términos territoriales; posteriormente se describe y analiza el mapa de accesibilidad espacial electoral en los municipios de Colombia, y finalmente se cierra el documento con unas recomendaciones.

2. La acción del Estado en la construcción territorial y la garantía del derecho al voto

La desición sobre la localización e instalación de puestos de votación en las zonas rurales y aisladas del país, es una acción concreta del Estado en el territorio que debería estar orientada a generar las condiciones óptimas para garantizar el derecho al voto, como condición fundamental de la democracia. Justamente en el segundo punto del Acuerdo de Paz firmado entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP en el año 2016, titulado "Participación política: Apertura democrática para construir la paz", se reconoce la necesidad de mejorar las condiciones de accesibilidad a los puestos de votación en las zonas rurales del país, a fin de incentivar la participación electoral del campesinado y ampliar los márgenes de la democracia. Concretamente en la sección 2.3.2, "Promoción de la participación electoral", se estable-

ce "adoptar mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas"[4].

El Estado es un campo fundamental de configuración de territorialidades producidas por las leyes, su implementación y el poder derivado de las disposiciones jurídicas. Todo esto define la intervención directa del Estado en el espacio concreto, moldeando las realidades urbano rurales, por ejemplo, localizando e instalando puestos de votación en determinados lugares puntuales. Este tema se enmarca en un campo analítico que evidencia las interacciones entre el derecho y la geografía, entre el espacio y el poder como dimensiones de análisis, construcciones de realidades y de conocimientos para imaginar y garantizar una apertura democrática que promueva la participación política (incluyendo la electoral pero también trascendiéndola) de los territorios[5].

Garantizar la infraestructura física para incentivar la votación es una obligación del Estado en tanto cumplimiento del derecho fundamental al voto. Sin embargo en el Acuerdo de Paz el Estado reconoció las limitaciones que existen en ese sentido en ciertas zonas de Colombia, y por eso se comprometió a mejorar estas condiciones. Con esto se esperaría que la voz de los campesinos de las zonas aisladas del país pudiera sentirse a través del voto, reconociendo en esta acción uno de los principales mecanismos de participación ciudadana en el marco de la democracia liberal, que posibilita a los ciudadanos a participar en la definición de sus representantes, sus gobernadores y la manera como se piensa y se administra el poder público estatal.

Se esperaría que la garantía ofrecida por el Estado para la participación electoral de toda la población apta para votar, aporte en la construcción de confianza, tejido social y bien común, entendiendo que esa garantía no refiere únicamente a las condiciones dispuestas por el Estado para que la gente acceda desde su lugar de residencia al puesto de votación con facilidad y seguridad, sino también a la transparencia de todo el proceso electoral. En este sentido, la crisis y la ilegitimidad del sistema electoral colombiano no reposan única ni fundamentalmente en la dificultad de acceso a puestos de votación por la distribución espacial ineficiente de los mismos, sino a la transparencia de todo el proceso.

Adicionalmente, hay que considerar que la participación política no se restringe a la participación electoral. Hay formas de participación política diferentes al sufragio que tal vez estén teniendo una incidencia más fuerte en la definición del modelo de país y en la reproducción o fractura de ciertas estructuras de la so-

[4] Página 51 del Acuerdo de Paz del 24 de noviembre de 2016. Disponible en: https://www.mesadeconversaciones.com.co/
[5] Ya hay aportes valiosos en la academia colombiana y de otros países sobre ese campo analítico que involucra a la geografía y al derecho.

ciedad colombiana, así no sean reconocidas en el plano formal. Incluso, desde la perspectiva de las comunidades rurales, el no poder acceder al derecho al voto por las condiciones que el Estado genera (o no) en el territorio, es probable que no sea percibido como un problema fundamental dada la prioridad que tienen otras dimensiones de la vida que deberían estar garantizadas por el Estado, como el derecho a la salud, a la educación, al empleo, a la tierra y la vivienda, la necesidad de vías para comercializar productos y acceder a bienes y servicios públicos en general; asuntos que muchas veces no son relacionados directa ni claramente con el proceso electoral por buena parte de la población. También puede ser que no sea tan relevante para la población rural, tener garantizado el ejercicio al voto, dada la apatía y la desconfianza generalizadas que existen frente a las votaciones. Es decir que algunas de las personas que no votan en las zonas rurales del país, lo hace por la ilegitimidad del sistema electoral y no sólo que por la falta de puestos de votación y la dificultad de acceder a ellos, tal como lo mostraron las entrevistas realizas en el 2018 a 182 campesinos/as residentes en zonas rurales de 9 municipios de Colombia, de diferentes regiones[6]. Los municipios donde se aplicaron las encuestas son municipios afectados históricamente por el conflicto armado interno y que por eso mismo fueron priorizados como municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) en el marco del Acuerdo de Paz. Fueron los siguientes: Apartadó, San Carlos[7] y Turbo (Antioquia), Buenaventura (Valle del Cauca), Mesetas y Vista Hermosa, Puerto Rico (Meta), Rioblanco (Tolima) y San Vicente del Caguán (Caquetá). Las preguntas que se formularon en las encuestas realizadas refieren a las elecciones legislativas de marzo del 2018 y parte de los resultados reflejan lo siguiente:

El 73% de las personas encuestadas votó en esos comicios frente a 27% que no lo hizo. Las razones por las cuales no votó ese 27% (que correspondió a 50 personas), fueron las siguientes: otras obligaciones 31,3%; desinterés o desconfianza 22,9%; costo de transporte y gasto de tiempo en el desplazamiento 18,8%; otras razones 12,5%; desconocimiento sobre dónde votar 10,4%; desconocimiento sobre cómo votar 4,2%, y miedo 0%.

[6] Las encuestas se pudieron realizar en terreno gracias a la colaboración del equipo de la Revista Semana Rural, en el marco del proyecto de investigación realizando desde la Universidad Externado.
[7] Este es el único municipio de los 9 estudiados, que no forma parte de las regiones PDET

Gráfica 1. Razones del ausentismo electoral en votaciones legislativas de marzo 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas

Las personas que sí votaron correspondieron a 132, y frente a la pregunta de dónde estaba localizado su puedo de votación, el 72, 5% dijo que en el casco urbano, el 22,9% en su vereda, y el 4,6% en otra vereda. Se deduce, por otras preguntas formuladas en la misma encuesta, que la gran mayoría escoge el casco urbano para votar porque es allí donde siempre ha votado, sin importar los costos que ese desplazamiento les implique y sólo una minoría escoge el puesto de votación donde va a votar porque es más fácil el acceso en términos de distancia, costo o presencia de transporte.

A pesar del reconocimiento de que la participación política como derecho fundamental de la democracia es un tema amplio y complejo que rebasa las posibilidades de este trabajo, la participación electoral puntualmente sigue siendo fundamental, sobretodo para el Estado, en tanto formalmente sostiene y legitima la existencia de la democracia y del Estado moderno mismo. Bajo ese argumento la dificultad de acceso a los puestos de votación también cobra relevancia.

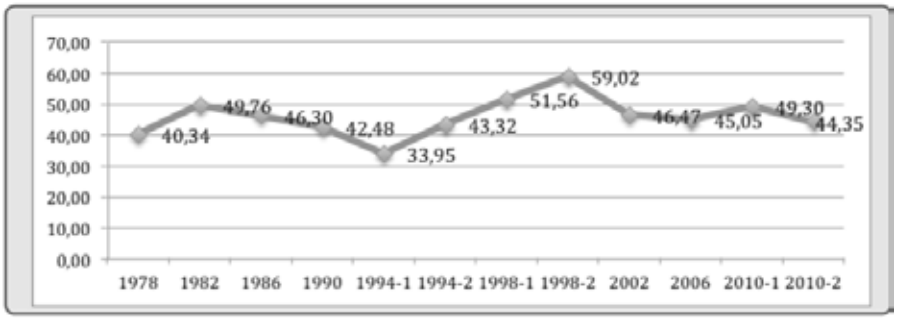
3. Distribución espacial de los votantes potenciales: una muestra del andinocentrismo en Colombia

Una de las evidencias de las limitaciones que tiene el sistema democrático colombiano puede evidenciarse en los altos niveles de ausentismo electoral[8]: el derecho al voto es ejercido sólo por el 40% de las

[8] " El ausentismo electoral refiere al conjunto de ciudadanos que no ejercen el derecho al voto estando capacitados para hacerlo, ya sea por razones voluntarias y sin mediar una restricción externa, o por factores restrictivos que impiden ejercer el derecho al voto aun queriendo votar (violencia, costos de transporte, lejanía, clima, entre otros). En el primer caso se estaría hablando de abstencionismo electoral; por eso, se puede afirmar que el ausentismo recoge tanto a abstencionistas como a no votantes que tenían intención de votar pero que no pudieron hacerlo" (Rincón y Sánchez, 2018: 253)

personas habilitadas para votar, en promedio. Como lo registran varios estudios y medios de comunicación, este comportamiento puede rastrearse desde las elecciones presidenciales de 1958, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

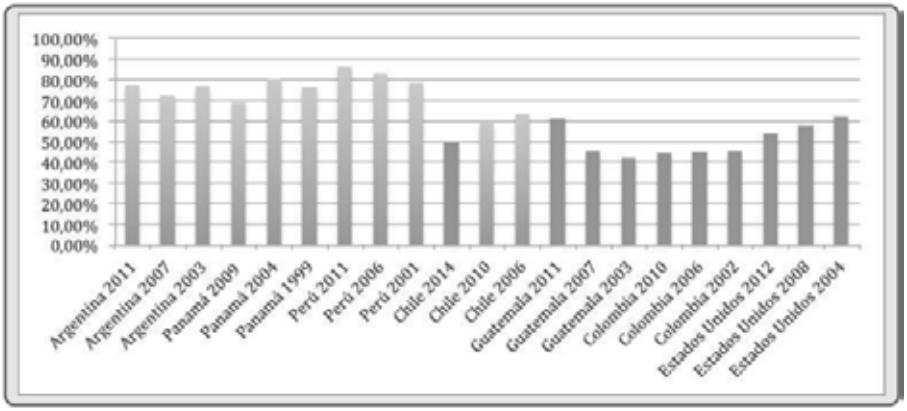
Gráfica 2. Porcentaje de participación electoral en las elecciones presidenciales de Colombia (1978 - 2010)



Tomado de: (Barrero, Liendo, Mejía, & Orjuela, 2013, p. 23).

En comparación con otros países de América Latina, Colombia también se destaca dado que la participación electoral promedio en América Latina es de 70 %, aún en los países donde el voto no es obligatorio. Pero en Colombia, en los últimos 30 años, ésta registra entre 50 y 32%, como se aprecia a continuación.

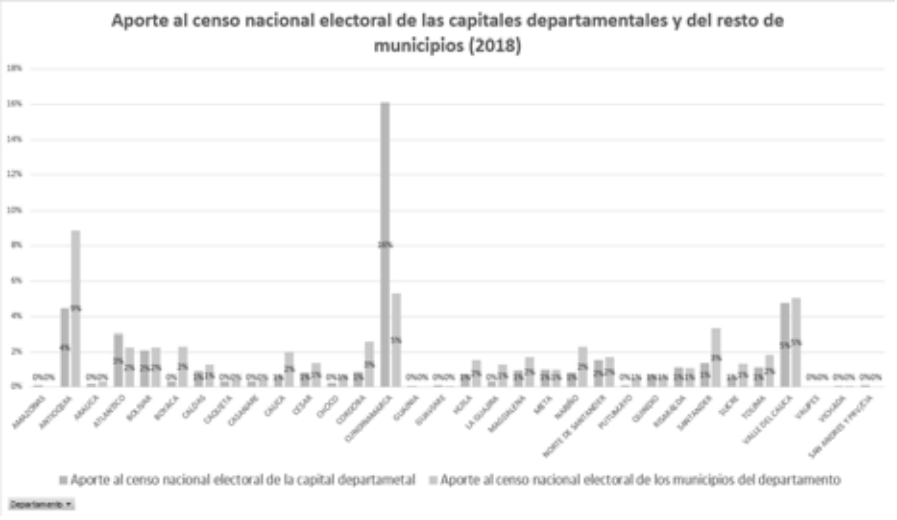
Gráfica 3. Porcentaje de participación electoral en las elecciones presidenciales de Colombia (1978 - 2010)



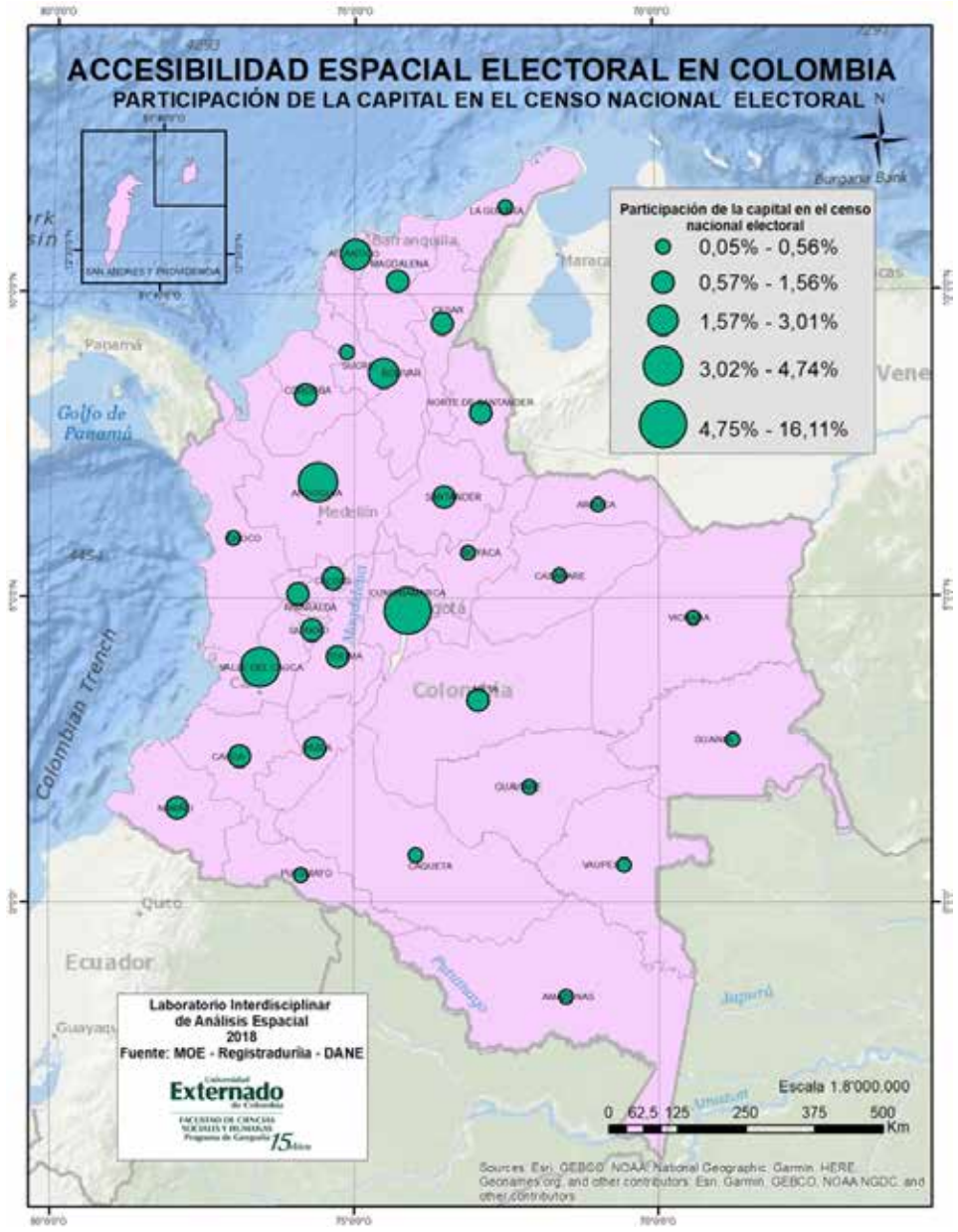
Tomado de: (Barrero et al., 2013, p. 40)

Si un indicador de la democracia es la participación electoral, entonces el sistema democrático colombiano tiene muchas debilidades, dado que los gobernantes son elegidos por una minoría. Si se agrega al análisis los múltiples comportamientos asociados con la corrupción y el clientelismo electoral en Colombia, el panorama es mucho más desalentador porque la minoría que vota, lo hace mediada por esos comportamientos y no por una decisión consciente y libre. Además del bajo porcentaje de votantes, las regiones donde se concentran esos votos son las regiones más pobladas del país; es decir que los gobernantes son elegidos por una minoría ubicada espacialmente en los centros de poder político y económico. Por eso las regiones relativamente despobladas y periféricas son parcialmente ignoradas en el juego electoral porque no son significativas en términos de su aporte en votos.

Tal como se presenta en la tabla y los mapas a continuación, y de acuerdo con los datos del censo nacional electoral para las elecciones legislativas de marzo del 2018, Cundinamarca aportaría el 5% del censo nacional electoral, Antioquia el 9% y Valle del Cauca el 5%, sin contar con el aporte de sus capitales respectivas, que es considerable: Bogotá aportaría cerca del 16% del censo nacional electoral, Medellín el 4% y Cali el 5%; es decir que estas tres ciudades concentrarían el 25% de los votos. Ahora, entre Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca (incluyendo a sus ciudades capitales), aportarían el 45% del total de los votos. Esto contrasta con el aporte de los departamentos de las regiones de la Orinoquía y la Amazonía. El departamento de Amazonas, por ejemplo, aportaría en 0%. Esto se debe a la cantidad de personas que pueden votar en relación con la cantidad de habitantes que hay en cada departamento.



Mapa # 39.
Accesibilidad especial electoral en Colombia.
Participación de la capital en el censo nacional electoral.

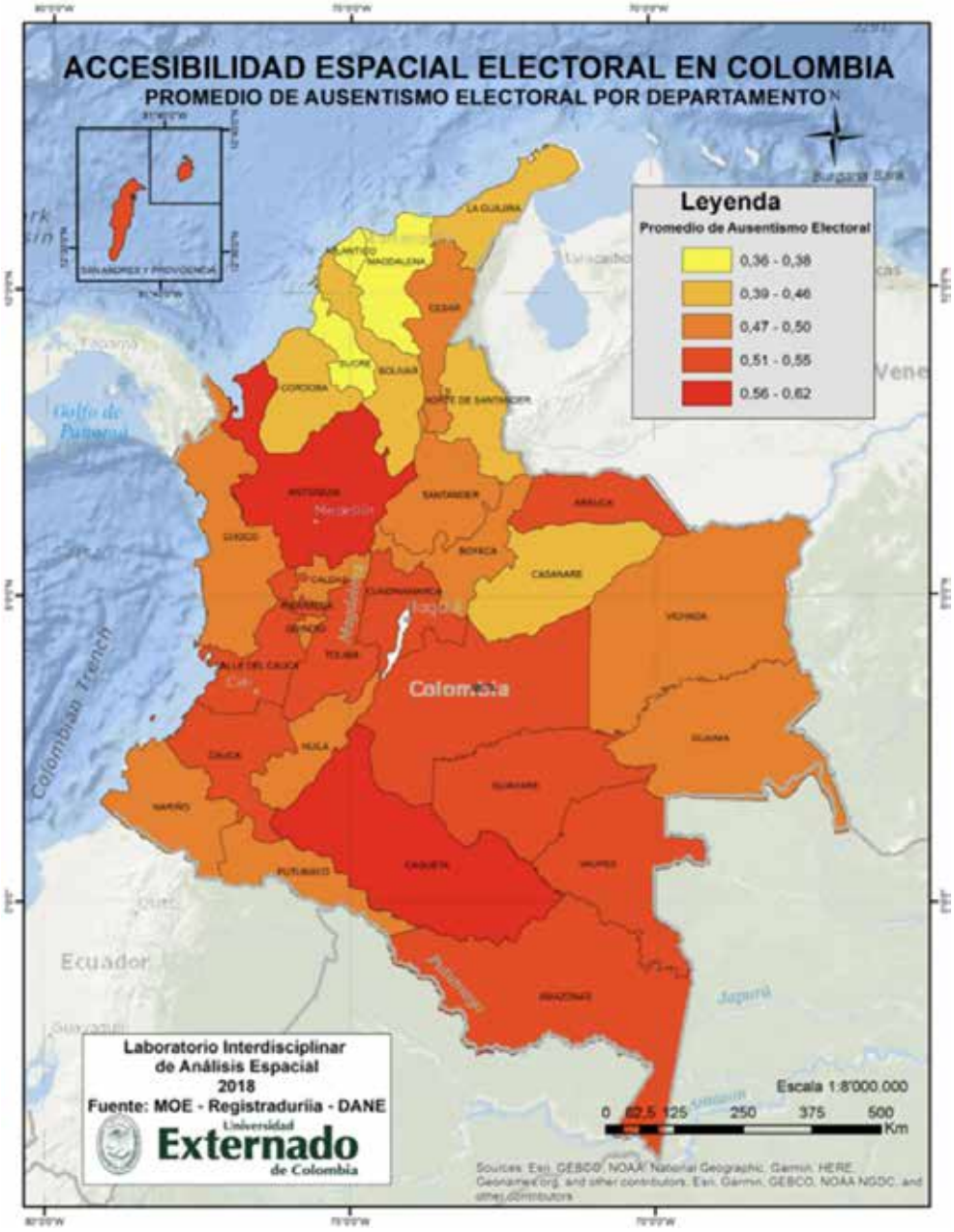


La concentración de un porcentaje importante de los votos en ciertas zonas del país es entendible por la cantidad de habitantes con que cada territorio cuenta, sin embargo, también dice algo del peso que se les ha asignado a las distintas regiones en la participación de las decisiones públicas y del modelo de país. El criterio que ha prevalecido es la cantidad de habitantes que tiene un departamento o municipio: entre más población, más peso tendrá en el total de votos a nivel nacional. Aunque esto parece una obviedad y puede tener lógica, también podría cuestionarse considerando otras variables como la extensión del territorio en el total nacional, los bienes naturales que posee cada región, la incidencia de la violencia política y el número relativo de víctimas del conflicto con que cuenta cada departamento o municipio, los procesos migratorios que indican que hay gente de todos los departamentos o municipios que viven y votan en lugares diferentes a los de nacimiento, sólo por mencionar los más elementales. Poner en cuestión el criterio poblacional, y más exactamente el número de habitantes para definir el peso de las diferentes regiones en las decisiones públicas del país y en la asignación de bienes, servicios y recursos públicos, es una tarea fundamental para reconstruir el modelo espacial andinocentrista de país.

A partir de lo anterior se podría pensar que la ampliación de la democracia implicaría una ampliación en términos territoriales también, en el sentido de darle un peso similar a todas las regiones del país en las decisiones de gobierno, independientemente de la cantidad de población que habita en cada municipio o departamento. O darle una participación especial a ciertos territorios y sus gentes en los escenarios del debate político y la toma de decisiones del rumbo del país. La propuesta que surgió del Acuerdo de Paz de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, va en esa dirección y se constituye en una novedosa e interesante propuesta.

El mapa que sigue a continuación muestra los niveles de ausentismo electoral para las elecciones legislativas de marzo del 2018. Tal como se advierte, los niveles son muy altos en todo el país y el comportamiento es generalizado espacialmente, con algunas excepciones en la región caribe. Los departamentos de Antioquia y Caquetá presentan los niveles más altos de ausentismo electoral del país: entre el 56 y el 62% de las personas habilitadas para votar no lo hizo. Para los departamentos de Amazonas, Vaupes, Guaviare, Meta, Cundinamarca, Tolima, Valle del Cauca, Cauca y Arauca, entre el 51 y el 55% de la población habilitada para votar no lo hizo.

Mapa # 40.
Accesibilidad especial electoral en Colombia.
Promedio de ausentismo electoral por departamento.



4. Dificultad de acceso a puestos de votación en los municipios de Colombia: el índice de accesibilidad espacial electoral

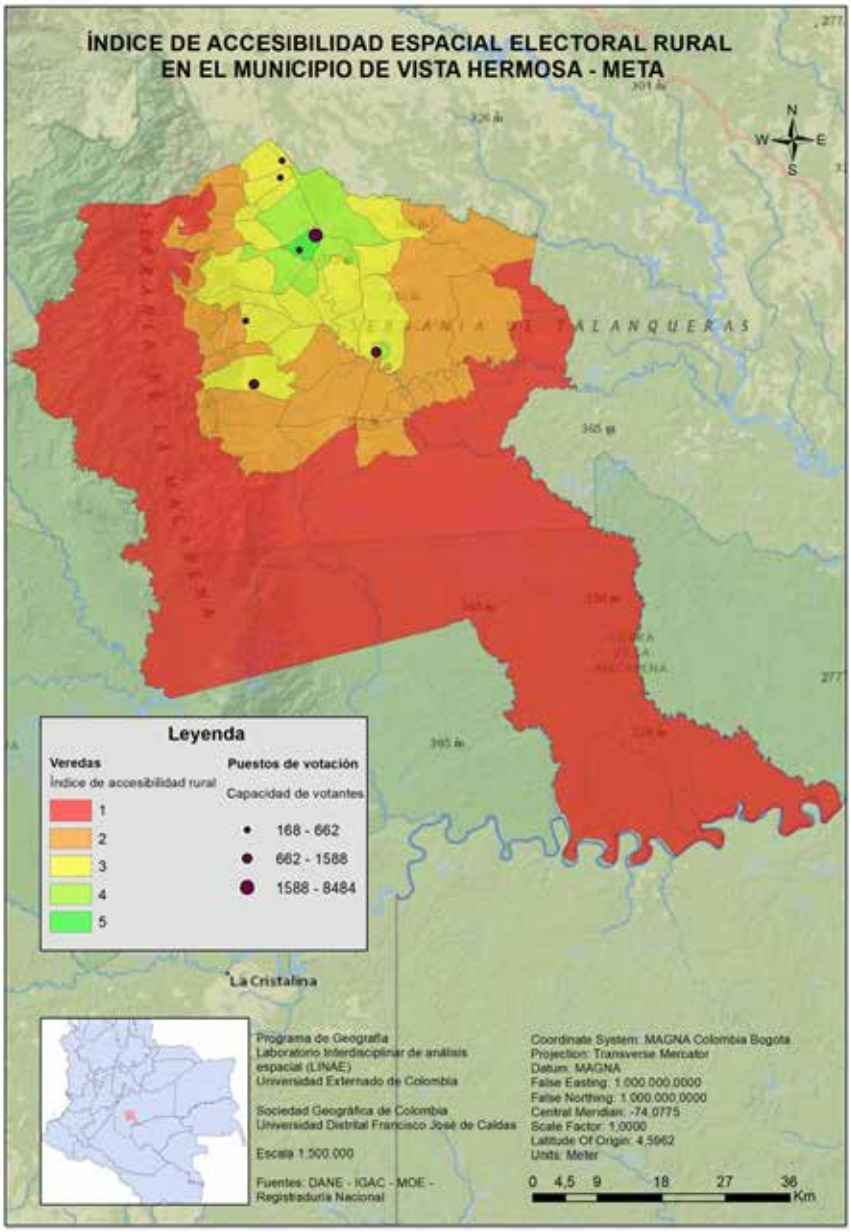
Como se ha venido planteando, uno de los factores que podría estar limitando las posibilidades de votación de aquellos ciudadanos que quieren hacerlo en las zonas rurales y aisladas de Colombia principalmente, es la dificultad que tienen para desplazarse de su lugar de residencia a los puestos de votación por los costos de desplazamiento que implica. Es sabido que en ciertas zonas rurales del país hay personas que teniendo interés de votar, no lo hacen, fundamentalmente por los costos de transporte que les implica desplazarse desde su lugar de residencia al puesto de votación. A este problema lo hemos llamado "accesibilidad espacial electoral rural", y es una situación que amerita alguna reflexión en el contexto de la nueva agenda política que surge a partir de la firma del Acuerdo de Paz, y su compromiso con la "promoción de la participación electoral"; sobre todo porque es un factor contingente que podría atenderse eventualmente con una política pública orientada a este fin.

El índice de accesibilidad espacial electoral rural se describió detalladamente en Rincón y Sánchez (2018, 2019). Como se mencionó en esos escritos, es posible calcularlo a nivel municipal e intramunicipal-veredal; las limitaciones y fortalezas de estos niveles escalares también se plantearon en los trabajos citados.

Vale recordar el resultado general que se obtuvo al calcular el índice a nivel intramunicipal-veredal para los municipios de Chaparral (Tolima), Turbo (Antioquia), Vista Hermosa (Meta) y San Vicente del Caguán (Caquetá), que se expuso ampliamente en Rincón y Sánchez (2019). El patrón que se encontró para los 4 municipios fue el siguiente: la dificultad de acceso a los puestos de votación es mayor en las veredas lejanas del casco urbano. En otros términos, a medida que incrementa la distancia entre el casco urbano y las veredas del municipio, la accesibilidad disminuye.

A modo de ejemplo se presenta el mapa que refleja este comportamiento para el municipio de Vista Hermosa en el Meta.

Mapa # 41.
Índice de accesibilidad espacial electoral rural en el municipio de Vista Hermosa - Meta

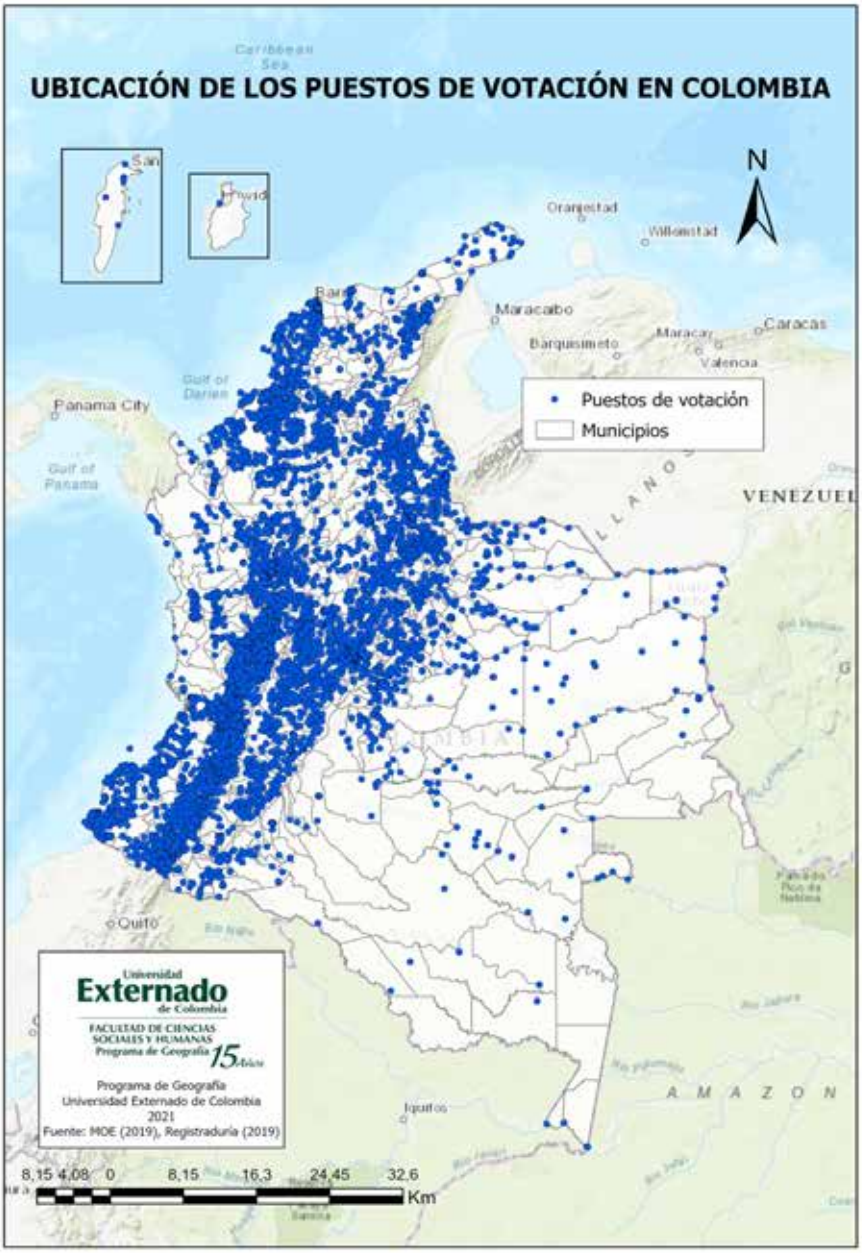


Este comportamiento se entiende por las variables que se consideran para calcular el índice y que son descritas detalladamente en el trabajo antes citado. En términos generales refieren a la distribución espacial de los puestos de votación en el área del municipio y en este sentido a la distancia entre cada vereda y los puestos de votación; la cantidad de población rural habilitada para votar en el municipio y la capacidad de los puestos votación.

En la escala municipal que nos interesa abordar seguidamente, es similar. El índice de accesibilidad espacial electoral nos estaría mostrando el grado de dificultad para acceder a los puestos de votación que presenta cada municipio en función de las siguientes variables: 1. la distribución espacial de los puestos de votación en el área del municipio y en ese sentido la distancia promedio entre el centroide del municipio y los puestos de votación que tiene cada municipio en su jurisdicción, incluyendo los del casco urbano; 2. la capacidad que tiene cada puesto de votación para atender determinada cantidad de votantes; y 3. la población habilitada para votar en toda la zona rural del municipio (el censo electoral rural municipal).

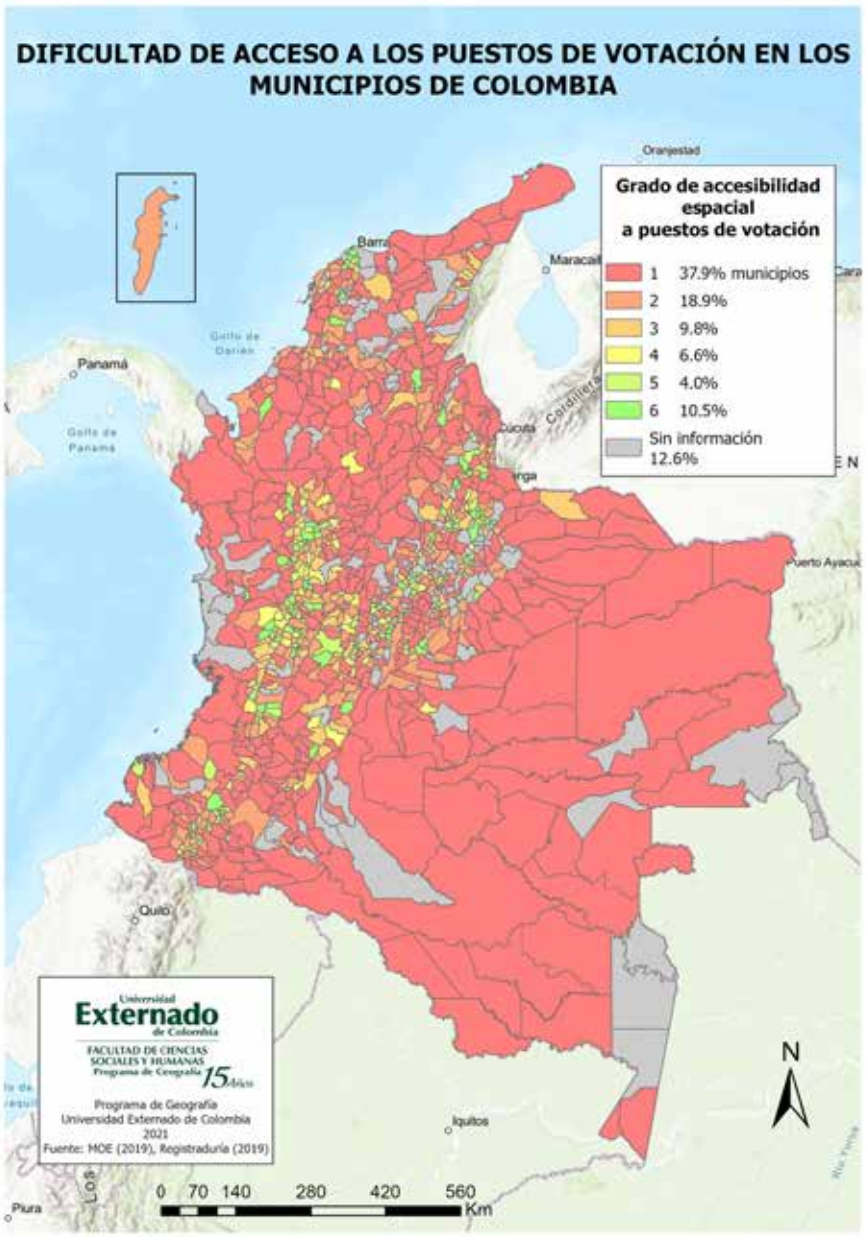
Para la elaboración del mapa de la accesibilidad espacial electoral en los municipios de Colombia se consideraron los siguientes datos: el total de municipios de acuerdo con el DANE (2018), fueron 1.107. El total de puestos de votación fue de 9.247 según el registro suministrado por la Registraduría Nacional considerando los puestos de votación existentes para las elecciones legislativas de marzo del 2018. La distribución espacial de puestos de votación se puede apreciar en el siguiente mapa:

Mapa # 42.
Ubicación de los puestos de votación en Colombia



La accesibilidad espacial electoral en Colombia se comporta de la siguiente manera:

Mapa # 43.
Dificultad de acceso a los puestos de votación en los municipios de Colombia



Como puede observarse en el mapa, hay un porcentaje importante de municipios sin información (12,6%), que corresponde a falta de información sobre la georreferenciación de puestos de votación.

Las zonas rojas que presentan una dificultad mayor en el acceso espacial a los puestos de votación se denotan con el número 1, mientras que el grado 6 corresponde al color verde fuerte y son las zonas con mejores niveles de accesibilidad. Esto quiere decir que en las zonas rojas la relación entre la distancia promedio entre un lugar aleatorio del municipio (que para el cálculo se utilizó el centroide) y los puestos de votación, además de la capacidad de los puestos, y la cantidad de gente habilitada para votar, no es favorable. En el caso de las zonas verdes esa relación sí favorece. Puede observarse que el grado 1 de accesibilidad (zonas rojas) está presente en el 37,9% de los municipios de Colombia. Las zonas anaranjadas que tienen un nivel de accesibilidad 2, precario, representan el 18,6% del total de municipios de Colombia. Si se suman las zonas rojas con las anaranjadas, se estaría hablando del 56,5% de los municipios del país con una accesibilidad a puestos de votación entre mala y precaria, lo cual debería prender una alerta. El color amarillo fuerte, con un grado de accesibilidad 3 indicaría una dificultad moderada, y representa el 9,8% de los municipios del país. Los municipios con niveles buenos y aceptables de accesibilidad sería los colores verdes y amarillo claro, que juntos, abarcarían el 21% del total de municipios de Colombia.

Se puede observar que la dificultad de acceso a los puestos de votación se presenta mayoritariamente en las zonas bajas y periféricas del país: Amazonía, Orinoquía, Pacífico, Sabanas del caribe, mientras que hay mejores condiciones en las zonas altas y centrales del país: la región andina básicamente. Esa es la tendencia general pero es evidente que hay varios municipios de la zona andina central que también se encuentran en una situación precaria en términos de accesibilidad a puestos de votación, del mismo modo que en la región caribe, por ejemplo hay municipios con buen grado de accesibilidad. Pese a estas excepciones, es claro nuevamente el patrón andinocentrista que se presenta: la región andina del país es la que presenta mejores condiciones de accesibilidad a los puestos de votación. Esto no debe extrañar dado que este patrón espacial se repite en diversas dinámicas del país, evidenciando las desigualdades regionales y la desigual distribución de garantías y acceso a derechos fundamentales en el territorio nacional.

5. Algunas conclusiones preliminares y limitaciones del estudio

El índice de accesibilidad espacial electoral rural en el nivel municipal tiene limitaciones técnicas, una fundamental es que los costos de desplazamiento se están calculando a partir de la distancia, y se está calculando la distancia entre el centroide del polígono del municipio y los puestos de votación que hay en el municipio. Es de suponer que la elección del centroide es

arbitraria y responde a una decisión técnica que no refleja la localización precisa del votante de la zona rural. Como cualquier índice, es un indicativo de la realidad, pero claramente no refleja la realidad plenamente. Además de lo anterior, se está calculando la distancia en línea recta, lo cual tampoco sucede en la vida real, dado que el trazo de las redes de comunicación rara vez va en línea recta y mucho menos en las zonas rurales del país.

También, como se dijo en Rincón y Sánchez (2018: 254), una cosa es el ausentismo electoral por factores geográficos y otra es el ausentismo por el factor distancia específicamente. "Aunque los dos hacen referencia a factores contingentes, el primero implicaría considerar otros aspectos del territorio y no sólo el factor distancia entre el lugar de residencia y el puesto de votación, como elementos restrictivos del ejercicio del voto. Los aspectos biofísicos del territorio como el clima, la hidrografía, la topografía, la biogeografía, los riesgos y amenazas naturales, así como los aspectos socioculturales del territorio como las redes de parentesco que definen sentidos de pertenencia territorial que trascienden límites político-administrativos, las condiciones de violencia, entre otros, serían elementos a considerar para estudiar el ausentismo electoral por factores geográficos (además de la distancia entre el lugar de residencia y el lugar de votación). De esta manera, el ausentismo electoral por el factor distancia, es más acotado que aquel que refiera a factores geográficos en general".

El diagnóstico presentado es un insumo para evaluar algunas de las limitaciones impuestas por el Estado a ciertos territorios y poblaciones, para garantizar la participación electoral. También es una invitación a la sociedad y a las instituciones en general, a reflexionar sobre la imaginancion geográfica andinocréntica que opera en la organización espacial del país y las implicaciones en la participación política. Es importante imaginar otras geografías electorales posibles que garanticen la participación política electoral en condiciones de equidad socio espacial, de género, y de representación territorial y poblacional en las instituciones del Estado. De eso se trata la apertura democrática y la inclusión de las expectativas, necesidades e intereses de territorios que han estado incluidos precariamente en la participacion política electoral de Colombia.

Bibliografía

Acuerdo de Paz del 24 de noviembre de 2016. Disponible en: https://www.mesadeconversaciones.com.co/

Barrero, F., Liendo, N., Mejía, L., & Orjuela, G. (2013). Abstencionismo electoral en Colombia: una aproximación a sus causas.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2018). Capas de municipios de Colombia.

Misión de Observación Electoral – MOE (2017). Acceso a puestos de votación como límite para la participación democrática. Versión preliminar antes de ser publicada.

Registraduría Nacional (2018). Capa de puestos de votación.

Rincón Laura Y Sánchez Carlos (2018). "Ausentismo y accesibilidad espacial electoral: propuesta metodológica para una medición municipal e intramunicipal en Colombia", en "Mapas y Factores de riesgo electoral. Elecciones de nacionales. Colombia 2018", de la Misión de Observación Electoral – MOE. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/Mapas_y_Factores_de_Riesgo_Electoral_MOE_Elecciones_en_Colombia_2018.pdf pp. 252-264

Rincón Laura Y Sánchez Carlos (2019). "Dificultad de acceso a los puestos de votación en las zonas rurales de algunos municipios de Colombia" en "Mapas y Factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales. Colombia 2019". Misión de Observación Electoral – MOE. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/11/Mapas-de-Riesgo-Electoral-2019-_DIGITAL.pdf Pp. 385-401

IV

Análisis regional del riesgo electoral: elecciones nacionales 2022

Riesgos electorales en el Tolima para las elecciones legislativas del 2022 y las circunscripciones transitorias especiales de paz (CTEP): de la violencia a la participación efectiva para las víctimas

Autores:
CRISTHIAN CAMILO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ[1]
ANDRÉS ROLDÁN GÓMEZ[2]
Universidad del Tolima

INTRODUCCIÓN

El departamento del Tolima está ubicado en el centro del país y cuenta con 47 municipios categorizados[3] de la siguiente manera: 42 en categoría sexta, tres en categoría cinco, uno en categoría cuarta y uno en categoría primera. Con la actualización del censo electoral a corte del 14 de diciembre de 2021 se contaba con un potencial electoral de 1.115.699 personas aptas para votar (RNEC, 2022). En el 2019, el censo electoral fue 1.080.094 personas; de este potencial, 656.875 decidieron votar, el 60% de la población eligió a sus mandatarios locales.

[1] Politólogo de la Universidad del Tolima, Dr. (c) en Gerencia Pública y Política Social. Coordinador regional de la MOE Tolima. Grupo de Investigación en Comunicación y Democracia, Universidad del Tolima.
[2] Politólogo de la Universidad del Tolima, trabaja en temas relacionados con los DD. HH, paz, víctimas, ambiente, juventudes y temas electorales.
[3] Esta refiere a la categorización respecto a la población y los ingresos que contemple cada municipio, estos se categorizan de 1 a 6, en donde las primeras congregan los municipios que tienen más habitantes e ingresos; contrario lo que sucede con las últimas categorías. Para 2021 la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación categorizó los departamentos y municipios por medio de la *Resolución 190 de 2020 Categorización Vigencia 2021*

Para estas elecciones legislativas de 2022, en el departamento del Tolima se elegirán seis representantes a la Cámara por la circunscripción ordinaria y por primera vez, en aplicación al Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se elige una curul en el marco de las Circunscripciones Territoriales de Paz (CTEP), con los enormes retos que esto trae al ser una elección nueva con reglas especiales.

Para las elecciones 2018, el departamento del Tolima presentaba el 13% de su territorio bajo un riesgo consolidado por coincidencia de factores de violencia y riesgo electoral. Esto difiere para el 2022 pues los municipios que se encuentran por riesgos en violencia, no son los mismos por riesgo de fraude electoral.

En este capítulo se presenta un análisis de los factores, tanto por violencia como por fraude electoral, para las elecciones legislativas en el 2022, así como los riesgos para la Circunscripción Territorial Especial de Paz. Igualmente, se presentan las reglas de campaña que tienen las curules especiales de paz como parte de la implementación de los acuerdos de paz.

En primera instancia, se esboza un panorama de lo ocurrido en el territorio desde las últimas elecciones legislativas en el año 2018. Así, se muestran los hechos de violencia política y social que pueden tener algún grado de repercusión en las elecciones; algunas cifras relevantes de los hechos; y un comparativo entre los municipios con riesgos en el 2018 respecto al 2022. Igualmente, se explica la incidencia de actores armados en el territorio que, sin duda alguna, son un factor de preocupación territorial por la posibilidad que tienen de restringir las elecciones.

Seguidamente se hace un balance de los factores de riesgo por fraude electoral. Se destacan los municipios del departamento que presentan riesgos, comparando lo sucedido en el 2018 frente a las elecciones legislativas del año entrante. Posteriormente, se presenta un análisis de contexto de las Curules Transitorias Especiales de Paz (CTEP) en la subregión PDET[4] Sur del Tolima, y un recuento de las organizaciones inscritas para estas elecciones especiales.

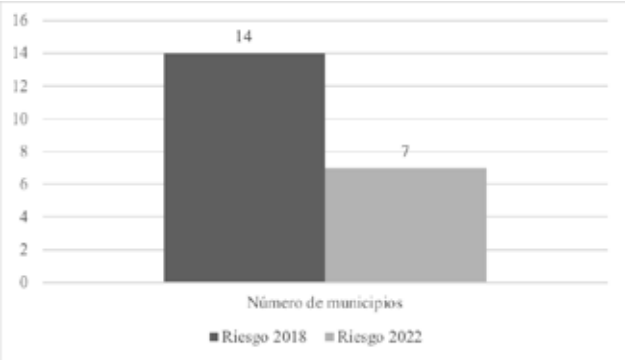
Finalmente, las conclusiones y recomendaciones cerrarán este capítulo que presentamos a las autoridades y la sociedad civil que hacen parte de los organismos que vigilan los ejercicios de participación política, como lo son los electorales.

[4] Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que surgen del Acuerdo de Paz con las extintas FARC, son un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, que tienen como objetivo estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia.

1. Violencia política y social[5]

En el 2018, el Tolima se ubicó como el departamento número 15[6] a nivel nacional referente a la violencia política y social; 14 municipios se encontraban clasificados por riesgo en factores relacionados con violencia política y social para las elecciones al Congreso en ese año: Ibagué en riesgo extremo, Cajamarca, Coyaima y Ortega en riesgo alto y Armero Guayabal, Dolores, Murillo, Natagaima, Roncesvalles, Rovira; San Antonio, Santa Isabel, Villahermosa y Villarrica en riesgo medio, lo que representaba el 30% del territorio departamental. La violencia política y social se relacionaba, para ese entonces, con amenazas atentados y homicidios en contra de candidatos, funcionarios públicos, altos funcionarios del Estado, líderes políticos, líderes de organizaciones sociales y partidos políticos y miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC).

Gráfica 1. Municipios en riesgo 2018 y 2022.



Fuente: Elaboración propia, con corte al 30 de noviembre de 2021.

Los municipios con riesgos consolidados de violencia han venido disminuyendo: se pasó de tener 14 municipios en riesgo consolidado por factores de violencia política y social, a solo 7 municipios; esto representa una reducción del 50% en 2021 respecto al 2018[7].

En riesgo extremo se encuentran dos municipios (Chaparral y Purificación). Los

[5] En este apartado presentamos un análisis de la violencia política y social presentada desde el 20 de julio del 2018 hasta el 30 de noviembre de 2021, con información recolectada de medios de comunicación regionales y nacionales, complementada con datos de trabajo de campo.
[6] Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones nacionales Colombia 2018. Misión de Observación Electoral.
[7] Como temporalidad de análisis, tenemos en cuenta el periodo desde el 20 de julio de 2018 hasta el 30 de noviembre de 2021, pues deja un margen temporal amplio para analizar los factores de violencia que puedan incidir de alguna manera en las próximas elecciones al Congreso de la República.

hechos acaecidos en los municipios en riesgo por factores de violencia se relacionan con el homicidio de Cecilia Valderrama Gómez, lideresa en **Chaparral**, desaparecida inicialmente desde el 11 de mayo de 2021 y posteriormente encontrada sin vida el día 13 de mayo; esta mujer hacía parte de la Asociación de Mujeres de El Escobal. En vida venía desarrollando procesos organizativos alrededor de la defensa de los DDHH y los temas de género.

Para la región del centro oriente del departamento se prenden las alarmas, especialmente para el municipio de **Purificación**; el 23 de julio del presente año se produjo el homicidio de dos jóvenes campesinos en la vereda Villa Esperanza. Según información recolectada en campo y en los medios de comunicación local, hombres armados habrían incursionado desde la vereda Monto en el municipio de Prado, allí pintaron grafitis alusivos a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), o Grupo Armado Organizado (GAO) Clan del Golfo, como se le denomina por las fuerzas militares. Este grupo amedrentó a las comunidades y causó desplazamientos forzados de varias familias de la región. Es preocupante la situación, pues desde hace varios años no se realizaban acciones de esta naturaleza por actores armados ilegales. Cabe resaltar que desde el 2019 existe una alerta temprana[8] para Flandes y Espinal, en la cual la Defensoría del Pueblo advierte el riesgo que pueden tener los habitantes de estos municipios y la zona aledaña del centro oriente del departamento. Dichas zonas se configuran cómo un corredor estratégico para los actores armados que transitan desde el sur del país hasta el golfo de Urabá.

Los dos municipios mencionados (Chaparral, Purificación) se categorizan en riesgo extremo porque desde el año 2019 existen factores de riesgo para las comunidades. Adicionalmente, en la zona sur del departamento se ha advertido la presencia de estructuras de Grupos Armados Organizados (GAOR)[9]. Sumado a esto, el asesinato de la líder social Valderrama conjuga un escenario en el cual se siguen vulnerando los derechos humanos de las poblaciones. Purificación se categoriza en este riesgo por circunstancias parecidas. Aunque es cierto que la Alerta Temprana (AT) 043-19 no menciona directamente este municipio, sí hace parte del corredor estratégico de actores armados ilegales que se menciona en dicha alerta; además del homicidio que se perpetró en esta zona, se presentan amenazas a las comunidades y desplazamientos forzados que producen los grupos armados ilegales.

Por otro lado, respecto a los municipios con riesgo alto, se presentó el homicidio de Ovidio de Jesús Salazar en zona rural del municipio de Herveo, el 2 de febrero

[8] Cabe resaltar que, en el apartado de Presencia de actores armados en el territorio, se expondrán estas Alertas Tempranas.
[9] Estructuras de las antiguas FARC que no se acogieron a la reincorporación o que abandonaron el proceso de reincorporación.

de 2021. Este hombre había sido concejal y se desempeñaba como líder social comunitario, perteneciente también al partido político AICO. El homicidio pone en grave riesgo los procesos organizativos, políticos y sociales que se desarrollan en la región. Además, sigue vigente la alerta temprana 047-19 de la Defensoría del Pueblo para la región del norte del departamento donde se advierte de los riesgos por la reorganización de estructuras GAOR y del ELN. Específicamente, la zona norte del Tolima y el sur del Caldas, se pueden consolidar como otro corredor estratégico que atraviesa el país de oriente a occidente.

También, se relacionan varios hechos de personas amenazadas en la ciudad de **Ibagué**. Por medio de panfletos y mensajes grupos armados ilegales cómo las autodenominadas "Águilas Negras" y otros, han proferido varias amedrentamientos. Las primeras amenazas se presentaron el 2 de junio de 2021; se intimidaron a cinco sindicalistas que estuvieron vinculados con el paro nacional que se desarrolló desde el mes de abril de 2021. El 22 de julio, por medio de un panfleto, "Las Águilas Negras" amenazaron a un diputado del departamento, un concejal de la ciudad de Ibagué, un exalcalde de Ibagué, dos líderes indígenas y dos mujeres lideresas defensoras de DDHH. El 9 de septiembre aparece un panfleto donde reiteran las amenazas a un concejal de Ibagué, amenazan a tres líderes indígenas y una mujer lideresa defensora de DDHH. Por último, al secretario de gobierno de la ciudad de Ibagué le llegó un mensaje de texto el día 5 de octubre en donde se le solicita la renuncia a su cargo. Además, el 8 de junio de 2021, la alcaldesa de Rioblanco recibió la segunda amenaza en lo que va de su mandato por medio del teléfono celular, donde le solicitan poner a disposición la administración municipal.

Hechos como el homicidio perpetrado en el municipio de Herveo, la posible presencia de actores armados en el norte del departamento, las amenazas de grupos armados ilegales en la ciudad de Ibagué y a la alcaldesa de **Rioblanco** pueden limitar el accionar de las diferentes organizaciones y entidades del Estado. Por esta razón los tres municipios (Herveo, Rioblanco, Ibagué) se categorizan en riesgo alto.

Frente al riesgo de nivel medio, los municipios restantes de **Ortega y San Antonio** presentan riesgos por violencia; se conoció el 4 de abril del año 2021, hombres armados amenazaron a las comunidades indígenas del sur del Tolima, especialmente de los municipios de San Antonio, Ortega y Chaparral. Es de destacar que en el sur del departamento habita un importante número de indígenas de varias comunidades étnicas. Este hecho podría limitar la participación de las comunidades indígenas y vulnerarle el derecho al ejercicio del voto. Estos dos municipios se categorizan en riesgo medio, pues no se encontraron otros hechos relacionados que puedan poner en un mayor riesgo las comunidades.

Tabla 1. Comparativo de municipios con riesgo consolidado de violencia (2018 – 2022).

N.º	Municipio	Nivel de riesgo 2018	Nivel de riesgo 2022
1	Ibagué	EXTREMO	ALTO
2	Cajamarca	ALTO	Sin riesgo categorizado
3	Coyaima	ALTO	Sin riesgo categorizado
4	Ortega	ALTO	MEDIO
5	Armero Guayabal	MEDIO	Sin riesgo categorizado
6	Dolores	MEDIO	Sin riesgo categorizado
7	Murillo	MEDIO	Sin riesgo categorizado
8	Natagaima	MEDIO	Sin riesgo categorizado
9	Roncesvalles	MEDIO	Sin riesgo categorizado
10	Rovira	MEDIO	Sin riesgo categorizado
11	San Antonio	MEDIO	MEDIO
12	Santa Isabel	MEDIO	Sin riesgo categorizado
13	Villahermosa	MEDIO	Sin riesgo categorizado
14	Villarrica	MEDIO	Sin riesgo categorizado
15	Chaparral	Sin riesgo categorizado	EXTREMO
16	Purificación	Sin riesgo categorizado	EXTREMO
17	Herveo	Sin riesgo categorizado	ALTO
18	Rioblanco	Sin riesgo categorizado	ALTO

Fuente: Elaboración propia. Con corte al 30 de noviembre de 2021.

Frente a las dinámicas relatadas, y teniendo en cuenta el comparativo de municipios con riesgo consolidado de violencia (Tabla 1), es posible establecer los siguientes puntos para tener en cuenta en el análisis:

- Ibagué concentra el 85% de los hechos relacionados.
- Frente al enfoque de género, el 23% de los hechos involucran a mujeres.
- Se relaciona pertenencia étnica para cinco hechos en la ciudad de Ibagué.
- Los hechos que se presentaron en la ruralidad fueron en Chaparral y Herveo. Ambos concentrando el 10%.
- El 68% de los hechos se relaciona con violencia social, el restante con violencia política.
- 90% de estos se relacionan con amenazas y el restante porcentaje a homicidios.

• Para los casos en la ciudad de Ibagué, El Clan del Golfo es el presunto autor.
• Los meses en que más se presentaron hechos fueron julio (36%) y junio (27%).
• Frente al tipo de víctima se tiene que: El 27% son líderes sindicales; 23% líderes indígenas; 14% son líderes defensores de DDHH; 9% concejales electos; lideresas, funcionarios/excandidatos, diputados y alcaldes electos concentran el 5% por cada tipología de víctimas de estos hechos.

1.1. Presencia de actores armados en el departamento

Para el análisis de la presencia de actores, se toman como fuentes los documentos de las Alertas Tempranas (AT)[10], generados por la Defensoría del Pueblo. Así, se tiene que para el departamento del Tolima tres (AT), la AT 016-19, AT 043-19 y la AT 047-19; y dos informes de seguimiento, uno para la AT 016-19 y otro para la AT 047-19. Por su parte, en la AT 016-19 emitida para los municipios de la Subregión PDET Sur del Tolima (Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco) se relaciona la presencia de estructuras de disidencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), provenientes del vecino departamento de Cauca. Esta estructura había tenido un proceso de crecimiento gradual, cruzando y avanzando militarmente.

El seguimiento a esta AT, emitido el 3 de julio de 2020, permite afirmar que, para ese entonces, seguían presentándose casos de amenazas e intimidaciones a las personas, por parte de grupos armados que se estarían reestructurando y tomando el control territorial donde las antiguas FARC tenían accionar. Este control lo estaría consolidando el GAOR Dagoberto Ramos, que tiene influencia en el corredor estratégico del norte del Cauca y sur del Tolima. Dicho control territorial estaría relacionado con las economías ilegales, especialmente el tráfico de sustancias psicoactivas y de rentas ilegales de la zona, lo que podría acaecer en afectaciones para la población civil.

No obstante, hay que mencionar que la gobernación del departamento y las fuerzas militares han dado importantes golpes a estas estructuras GAOR, como las capturas a importantes rangos militares de las estructuras Ismael Ruiz, y Dagoberto Ramos. Sin embargo, la presencia de estos actores armados en el territorio pone en riesgo a las diferentes poblaciones y los procesos organizativos de campesinos, mujeres, víctimas y los ejercicios electorales que se vienen presentando para el Congreso de la República.

La emisión de la AT 043-19 para los municipios de Flandes y Espinal responde a

[10]Es un documento como parte del monitoreo, la verificación y del análisis de la información recaudada; de la valoración de las amenazas y dinámicas que caracterizan la confrontación armada en una región; de las características, fortalezas y vulnerabilidades de la población y de los factores institucionales vigentes para su protección. En el informe se señalan recomendaciones a las autoridades y a las entidades competentes para que adopten acciones de prevención y mitigación de riesgo.

la presencia y el control territorial que se estarían disputando entre el GAO Clan del Golfo y el Grupo Armado Organizado (GDO) La Oficina del Valle de Aburrá, por los corredores de tránsito del narcotráfico, armas y productos de abastecimiento para las estructuras armadas. Estos corredores se componen de las rutas que, desde el sur llevan hacia el norte del país, especialmente a la región del Urabá antioqueño, y el corredor que desde Bogotá atraviesa el eje cafetero y el Valle del Cauca para llegar al Pacífico colombiano. Esta presencia se estaría efectuando a través de cooptación, articulación o tercerización con GDO locales.

La última AT emitida, fue la 047 del 2019, la cual expone que el escenario de riesgo para los municipios de Murillo y Santa Isabel se relaciona con la posible reconfiguración de estructuras del GAOR Adán Izquierdo. La presencia de hombres armados en estos municipios podría indicar la reactivación del corredor estratégico que va del oriente al occidente del país, pasando por la zona de Caldas y el Norte del Tolima. Además, se relaciona la rehabilitación del corredor vial Cambao – Manizales, como infraestructura que genera conflictos ambientales en la región y que puede ser utilizada para el tránsito de productos de economías ilegales.

Esta última AT tiene seguimiento emitido el 16 de diciembre de 2020, en el cual las instituciones del SAT consideran altamente probable la ocurrencia de hechos victimizantes como el desplazamiento forzado, homicidios, confinamientos, amenazas, especialmente a líderes sociales. Además, no se descarta por parte de la Defensoría del Pueblo, que las estructuras del GAOR hagan acuerdos con el GAO Ejército de Liberación Nacional (ELN) para retomar el control perdido de la zona norte del Tolima.

Como factores relacionados, el asesinato de líderes sociales en el departamento se puede entender como un factor de riesgo, pues son acciones concretas de actores armados, que ponen en riesgo los ejercicios sociales y políticos de organización. Desde la firma de los acuerdos de paz, en el Tolima han sido asesinados ocho líderes sociales, tres de ellos en el municipio de Chaparral, dos en Coyaima, y en Ataco, Herveo y Murillo, uno en cada municipio. El año más crudo respecto a estos hechos, es el 2021, con tres homicidios. Los liderazgos de estas víctimas se relacionaban con los temas ambientales, de género y mujeres, población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD), de restituciones de tierras, indígenas, juveniles y de partidos y/o movimientos políticos.

Finamente, hay que señalar que en las épocas electorales, en Colombia, los hechos de violencia contra líderes sociales, políticos y organizaciones en los territorios aumentan. Esto puede deberse a su actividad social que tiene efectos sobre lo político y, en varios casos, a su participación directa en procesos electorales.

2. Riesgos por factores de fraude electoral

Fueron 11 los municipios del Tolima que, en el año 2018, presentaban algún riesgo por fraude electoral para las elecciones al senado; mientras que seis municipios se identificaron por fraude asociado a las elecciones de Cámara de Representantes. En los siguientes apartados, se presenta el análisis realizado para las circunscripciones de Senado y Cámara, así como el comparativo de municipios con sus respectivos niveles de riesgo.

2.1. Circunscripción Senado de la República

En riesgo extremo para las elecciones al Senado del año 2018 se encontraba el municipio de Alpujarra, ubicado al suroriente del departamento y en el límite con el Huila; también, el municipio de Valle de San Juan en el centro del departamento. En riesgo alto se ubican los municipios de Coyaima, San Antonio, Ibagué y Herveo. De otro lado, en riesgo medio los municipios de Ortega, Suarez, Anzoátegui, Purificación y Alvarado.

Para el año 2022, con un riesgo extremo se encuentra el municipio de **Armero Guayabal**, ubicado al norte del departamento. Al realizar los análisis comparativos en las últimas tres elecciones, se evidencia que la participación de los ciudadanos en el municipio ha descendido de manera atípica, pero preocupa la elección 2018 al compararla con anteriores periodos. Esta variación atípica ocurre con las elecciones 2018 y 2014, en las cuales la cantidad de votos nulos aumentó, en relación con los promedios de votos nulos del país y del departamento, lo cual permite evidenciar algunas atipicidades extraídas de los reportes de E14 digitalizados que reposan en la página de la Registraduría Nacional.

El siguiente municipio con riesgo alto es **Mariquita**, también al norte del departamento. Este municipio limítrofe con el departamento de Caldas presenta variación atípica con menos votos para las elecciones del Senado, en comparación con las elecciones 2018, 2014 y 2010. Al revisar los votos nulos de las tres elecciones anteriores, se evidencia un aumento de número de tarjetones anulados por los jurados de votación. Estos votos nulos están por encima, de los promedios departamentales y nacionales, coincide este factor con una anulación para la Cámara de Representantes.

Finalmente, el tercer municipio con riesgo electoral, con un riesgo medio, es **Murillo**, ubicado al noroccidente del departamento. Este municipio presenta un dominio electoral por parte de un partido político específico de manera preponderante al siguiente partido que le sigue en votación; esto puede inferir una limitación a la competencia entre partidos y/o candidatos. La diferencia entre ambos partidos es considerable en comparación con otros municipios de la zona, máxime cuando en esta circunscripción nacional existe un gran abanico de candidatos y partidos. En

segundo lugar, se observa atipicidad con menor participación de ciudadanos para estas elecciones que en el 2018, que sumado al dominio electoral, hace que sea de preocupación una baja participación de ciudadanos y los pocos que participan, votan por un partido determinado.

Se destaca una disminución en el número de municipios con menor riesgo para las elecciones a esta circunscripción. Los que tenían algún tipo de riesgo para estas elecciones no son los mismos que hace 4 años, pero se registran nuevos municipios, lo cual debe ser objeto de revisión y de monitoreo especial por parte de las autoridades para establecer las circunstancias de estos.

Tabla 2. Comparativo de municipios con riesgo consolidado de fraude a Senado (2018 – 2022).

N.º	Municipio	Nivel de riesgo 2018	Nivel de riesgo 2022
1	Alpujarra	EXTREMO	Sin riesgo categorizado
2	Valle de San Juan	EXTREMO	Sin riesgo categorizado
3	Coyaima	ALTO	Sin riesgo categorizado
4	San Antonio	ALTO	Sin riesgo categorizado
5	Ibagué	ALTO	Sin riesgo categorizado
6	Herveo	ALTO	Sin riesgo categorizado
7	Ortega	MEDIO	Sin riesgo categorizado
8	Suarez	MEDIO	Sin riesgo categorizado
9	Anzoátegui	MEDIO	Sin riesgo categorizado
10	Purificación	MEDIO	Sin riesgo categorizado
11	Alvarado	MEDIO	Sin riesgo categorizado
12	Armero Guayabal	Sin riesgo categorizado	EXTREMO
13	Mariquita	Sin riesgo categorizado	ALTO
14	Murillo	Sin riesgo categorizado	MEDIO

Fuente: Elaboración propia. Con corte al 30 de noviembre de 2021.

2.2. Circunscripción Cámara de Representantes Tolima

En el Tolima se eligen seis representantes por el departamento para esta circunscripción. En esta ocasión son siete los municipios con algún tipo indicativo de riesgo electoral: cinco municipios en riesgo medio y dos en riesgo alto. Para la circunscripción de Cámara de Representantes, eran 6 los municipios con algún tipo de riesgo para las elecciones de 2018, todos con riesgo medio, que corresponden a Villahermosa, Murillo, Chaparral, Alpujarra, Valle de San Juan y Alvarado.

Para las elecciones en el 2022, encontramos en riesgo medio al municipio de **Coyaima** ubicado en el sur del departamento. El primer riesgo identificado es una desviación atípica que indica una disminución en la participación electoral de los ciudadanos. Al compararse con elecciones anteriores, este factor, sumado al aumento de votos nulos en el municipio, puede afectar la decisión libre del electorado; es posible identificar un patrón de comportamiento general, donde pocas personas salen a votar y la anulación de una gran cantidad de votos en dos circunscripciones distintas, pero con un tarjetón muy parecido.

En el oriente del departamento, el municipio de **Icononzo** donde se encuentra un Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de las extintas FARC, presenta riesgo medio. Este es uno de los municipios con mayor presencia de personas con actividad política del partido político Comunes, si se compara con la otra zona en el departamento, ubicada en el municipio de Planadas. En el 2018 hubo un aumento en la población residente por las entonces Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN); no obstante, la participación en las elecciones no aumentó, por el contrario, disminuyó en comparación con años anteriores tanto en las votaciones a Cámara como a Senado. De igual forma, se evidencia un dominio preponderante de un partido político en los resultados electorales, situación que preocupa por la posibilidad de condiciones que restrinjan la llegada de candidatos o coacción a los ciudadanos para que no voten por determinadas personas.

En la misma zona de oriente, el municipio de **Villarrica**, que colinda con el departamento de Cundinamarca, presenta riesgo medio. En los factores indicativos, se encuentra una baja participación. Por esto, su análisis no puede estar desligado de Icononzo, dos municipios limítrofes que forman parte de la gran zona del Sumapaz. Aquí podría estar presente el fenómeno del traslado de votantes a otros municipios del departamento de Cundinamarca, lo cual podría ser una explicación de la baja participación de ciudadanos en estas elecciones. Otra de las variables es la hegemonía en la votación por un partido político determinado, pero esta hegemonía, a diferencia de otras zonas, no se presentó para Senado, solo en la votación por candidatos de la Cámara de Representantes.

En la provincia de Los Nevados encontramos dos municipios con clasificaciones de riesgo distintas. El primero de ellos, Villahermosa presenta riesgo medio; las variables por las cuales se clasifica de esta manera comprenden el dominio electoral de un partido político, que presenta una amplia diferencia con el segundo partido. Esta margen de diferencia a la Cámara, no es la misma al revisar los votos en la circunscripción en Senado. La diferencia en votos entre dos partidos es distinta para las dos circunscripciones. Esto llevaría a concluir que podría ser trabajo de caciques políticos que limita la competencia.

El otro municipio de la provincia Nevados, con un riesgo alto es **Murillo**. Los factores que presentó para el 2018 fueron una variación en la participación de ciudadanos. Ese año salieron menos ciudadanos, tal como sucedió en los anteriores municipios, pero los pocos que votaron lo hicieron de manera preponderante por un partido político. Al ver la diferencia de votos del primero con el segundo, se concluye que pueden existir condiciones poco favorables para la competencia electoral.

En el norte del departamento encontramos el municipio de **Mariquita**, con un riesgo alto por variación atípica en la participación de los ciudadanos. Dicha variación es igual a la de los otros municipios, y representa una disminución en la cantidad de habitantes que salieron a votar. Adicionalmente, se suma la atipicidad de votos nulos a la Cámara de Representantes, que no es en la misma proporción que los nulos en el Senado. En esta última circunscripción fueron mayores los votos nulos en comparación con la otra circunscripción.

Finalmente, en el centro del departamento, el municipio de **Piedras** se clasifica en riesgo alto. Allí se evidencia una variación atípica en la participación: más ciudadanos del promedio departamental salieron a las urnas en el 2018. Sin embargo, los votos nulos estuvieron por debajo del promedio departamental; con una atipicidad adicional, existió un dominio electoral de un partido que presentó una diferencia considerable con el segundo partido que le sigue en la votación. Es importante tener en cuenta que este municipio ha sido alertado por la MOE en elecciones pasadas por tener un alto índice de personas en el censo electoral que posiblemente no se relacionan con el censo poblacional.

Tabla 3. Comparativo de municipios con riesgo consolidado de fraude a Cámara (2018 – 2022)

N.º	Municipio	Nivel de riesgo 2018	Nivel de riesgo 2022
1	Alvarado	MEDIO	Sin riesgo categorizado
2	Alpujarra	MEDIO	Sin riesgo categorizado
3	Chaparral	MEDIO	Sin riesgo categorizado
4	Murillo	MEDIO	ALTO
5	Valle de San Juan	MEDIO	Sin riesgo categorizado
6	Villahermosa	MEDIO	Sin riesgo categorizado
7	Mariquita	Sin riesgo categorizado	ALTO
8	Piedras	Sin riesgo categorizado	ALTO
9	Coyaima	Sin riesgo categorizado	MEDIO
10	Icononzo	Sin riesgo categorizado	MEDIO
11	Villarica	Sin riesgo categorizado	MEDIO

Fuente: Elaboración propia. Con corte al 30 de noviembre de 2021.

3. Circunscripciones de paz

El Acto legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, le da finalmente un sustento legal al punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC, para desarrollar las elecciones que escojan las personas que estarán en representación de las víctimas del conflicto armado por cada circunscripción. Para el caso del Tolima, la CTEP está integrada por los municipios del sur del departamento: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco. Estos podrán realizar el ejercicio participativo y legislativo para el desarrollo de iniciativas encaminadas a la implementación de los Acuerdos de Paz y del progreso de la región.

Es importante señalar que los ciudadanos ubicados en las zonas rurales de estos cuatro municipios podrán ejercer su derecho al voto en las tres circunscripciones (Cámara de Representantes, Senado de la República y CTEP). Al mismo tiempo, el Estado deberá garantizar la participación real y efectiva de los pueblos étnicos y campesinos, brindando condiciones para que puedan ejercer su derecho al voto (instalación de nuevos puestos de votación en zonas rurales y dispersas); igualmente, debe proporcionar garantías de seguridad. De otro lado, es fundamental que se fortalezcan procesos como la inscripción de cédulas y la pedagogía para dar a conocer la nueva circunscripción y la manera para

poder ejercer el derecho al voto en estos territorios. Esto hace parte de las garantías para las comunidades que han sido más afectadas por el conflicto armado.

Para las elecciones las CTEP, las campañas contarán con financiación estatal de manera especial, y se garantizará el acceso a medios regionales de comunicación. Se excluirán las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que conforman la circunscripción y únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural, garantizando que los habitantes de los centros poblados dispersos puedan acceder a votar. Para esto, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevos puestos de votación en estas zonas.

Otra de las consideraciones importantes para las CTEP es que se elegirá un representante a la Cámara por cada circunscripción. Se conformarán listas integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto[11], una mujer y un hombre por cada organización que se presente. La lista tendrá voto preferente y para efectos del proceso de elección, la curul se otorgará al candidato más votado de la lista que obtenga el mayor número de votos de la CTEP.

Los candidatos deberán haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva CTEP, tres años anteriores a la fecha de la elección o, en su defecto, las víctimas que se encuentren en proceso de retorno o reubicación[12]. Con el propósito de establecer la habitabilidad en un territorio donde exista alguna CTEP, deberán haber nacido o habitado, al menos por tres años consecutivos en cualquier temporalidad. Además de lo anterior, los candidatos solo se podrán inscribir por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales[13], incluyendo las de mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.

Otra de las reglas que esgrime el acto legislativo, habla acerca de la limitante a partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido político que surgió de las extintas FARC, ni ningún grupo significativo de ciudadanos podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de Paz, simultáneamente

[11] Esta acreditación la proporcionó la Dirección de Registro y Gestión de la Información (DRGI) de la Unidad para las Víctimas.
[12] Proceso que hace parte de la reparación integral a las víctimas; solo pueden acceder quienes han sido desplazados forzosamente de su territorio. El retorno se entiende como el regreso al lugar de origen de donde se fue desplazado inicialmente.
[13] Según el Acto legislativo sobre CTEP, se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo.

con otras circunscripciones. De nuevo, es necesario resaltar que el objetivo de estas CTEP es que las víctimas del conflicto armado tengan una voz y representen el territorio en la Cámara de Representantes, consolidando la participación, la reparación integral y propiciando el desarrollo de estas comunidades.

Para el caso de la CTEP del sur del Tolima, se inscribieron 11 listas de candidatas y candidatos; de estos, son cinco asociaciones, una comunidad y un resguardo indígena y cuatro fundaciones.

Al ser una elección nueva, no podemos presentar comparaciones de variables, pero, es importante señalar la unión de algunos factores en estas circunscripciones. Toda esta región atraviesa grandes retos y fenómenos en términos de violencia. Podría presentarse un recrudecimiento de amenazas a los candidatos y líderes de organizaciones sociales que respalden estas listas. Por esta razón, debe buscarse proteger a todos los líderes y sus candidatos.

En el municipio de **Ataco**, es imperante hacer seguimiento al dominio electoral presentado en las elecciones al Senado de la República, esta variable ya ha sido explicada de manera suficiente anteriormente y como esto puede influir en las elecciones de esta circunscripción. Finalmente, los municipios de **Planadas y Rioblanco** presenta una desviación por encima de los promedios del voto nulo en las elecciones Senado.

4. Recomendaciones

1. La autoridad electoral, en articulación con las autoridades regionales, debe depurar de manera pronta el censo electoral del departamento. Desde el 2018 la MOE regional Tolima ha venido alertando, de forma anticipada, el aumento del número de personas en los censos electorales de algunas poblaciones, datos que no concuerdan con los censos poblacionales.

2. La autoridad electoral debe diseñar un tarjetón más amigable para el ciudadano. Se deben aprender de las lecciones que dejaron los comicios del C.M.J., donde se evidenció una gran cantidad de tarjetones nulos. Igualmente, se deben implementar reformas que obliguen a los jurados de votación a asistir a las capacitaciones que se ofrecen para que puedan hacer un buen ejercicio.

3. Si bien es cierto que la Gobernación del Tolima ha realizado consejos de seguridad para atender las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, es necesario que las medidas se comuniquen a la ciudadanía en general. De parte de la Fiscalía General de la Nación se recomienza realizar investigaciones de manera pronta, que permitan esclarecer los hechos denunciados públicamente por las víctimas de amenazas.

4. Es necesario que las instituciones exhortadas en el SAT actúen de manera pronta en la prevención de los hechos victimizantes, advertidos en las alertas tempranas que pueden llegar a tener estás poblaciones. Así mismo, que los planes de prevención y atención humanitaria sean actualizados constantemente, respecto a las novedades en territorio.

5. Es imperante fortalecer en la ciudadanía la información de delitos electorales, especialmente los direccionados a la administración pública, con el fin de evidenciar prácticas comunes que puedan llevar a favorecer ciertas campañas electorales.

6. Deben activarse de manera pronta campañas de trabajo por parte del CNE en los territorios. Se evidencia que las denuncias de los ciudadanos y los reportes a entes de control no avanzan, lo que desestimula esta forma de control por parte de ciudadanos.

7. Se recomienda realizar Comisiones de seguimiento electoral por parte de la Gobernación del Tolima en cada uno de los municipios CTEP, a fin de las distintas dificultades que se podrían estar presentando.

8. Las entidades de seguimiento electoral deben propender por recibir y gestionar, de manera pronta, las informaciones que surge en las CTEP, especialmente la inscripción de cédulas; podrían llegar a presentarse inscripciones fraudulentas, con el fin de aumentar los potenciales electorales en zonas rurales e incidir en determinadas campañas.

Bibliografía

Congreso de la República. (2021). Acto legislativo 02 del 25 de agosto de 2021. Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Acto%20Legislativo%2002%20del%2025%20de%20Agosto%20de%202021.pdf

Defensoría del Pueblo. (2019). Alerta temprana 016-19. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/AT-N%C2%B0-016-19-TOL-Ataco-Chaparral-Planadas-y-Rioblanco.pdf

Defensoría del Pueblo. (2019). Alerta temprana 043-19 http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/AT-N%C2%B0-043-19-CUN-Girardot-y-Ricaurte-TOL-Espinal-y-Flandes.pdf

Defensoría del Pueblo. (2019). Alerta temprana 047-19. https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91610

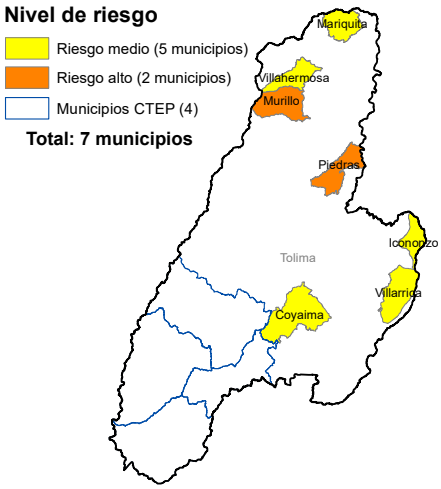
Misión de Observación Electoral. (2018). Mapas y factores de Riesgo Electoral: Elecciones nacionales 2018. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/Mapas_y_Factores_de_Riesgo_Electoral_MOE_Elecciones_en_Colombia_2018.pdf

Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación. Resolución 190-2020. https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/225823/RESOLUCI%C3%93N+-No.+190+DE+2020+-+expide+la+Categorizaci%-C3%B3n+del+2020+para+el+2021/70c54285-ede0-977e-e9fc-5d980aca973f

RNEC. (2022). CENSO ELECTORAL. https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral-3661-

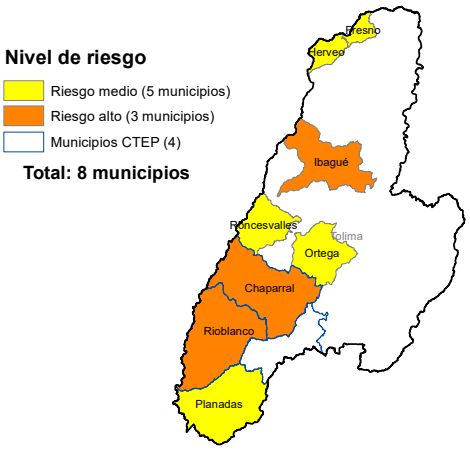
Mapa # 44.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para Tolima

Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia



Mapa consolidado de factores indicativos de fraude de la Cámara de Representantes

Mapa consolidado de factores indicativos de fraude del Senado de la República



Mapa consolidado por factores de violencia

El Cesar y La Guajira: un corredor entre la insurgencia armada y el agotamiento electoral

Autores:
DIANYS PERAZA ROJAS
Coordinadora
Área Gobernanza y paz
Programa de Desarrollo y Paz del Cesar

NANNY KATHERINE PADILLA RODRÍGUEZ
FELICIA BRACHO OÑATE
JUNIOR DUQUE BELEÑO
Área Gobernanza y paz
Programa de Desarrollo y Paz del Cesar

Introducción

El presente capítulo analiza los factores de riesgo que podrían impedir el adecuado desarrollo de lo pactado en el punto 2.3.6 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que formula la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP). Al mismo tiempo, se aborda el impacto que la consolidación de las CTEP podría tener en el contexto sociopolítico del país, especialmente en los departamentos del Cesar y en La Guajira. Estas CTEP se presentan en un escenario en el cual se añade una falta de garantías de los derechos políticos de líderes y lideresas; en este contexto, las agrupaciones políticas y sociales han sido sistemáticamente perseguidas y asesinadas por razón de su liderazgo político, lo cual llevó a un problema de subrepresentación de estos sectores y de las regiones afectadas por el conflicto armado interno en el país.

En el punto de participación política del Acuerdo de Paz, se esti-

puló el pacto de "apertura democrática" que busca la profundizar la democracia y la participación de sectores que han sido excluidos históricamente de la representación política (Gobierno de Colombia, 2016). Estos mecanismos que pretenden fortalecer la participación ciudadana, garantizar el derecho a la oposición y reformar la organización electoral para que goce de autonomía e independencia. Una de las mejores propuestas es la de las CTEP, la cual se cierne bajo el convencimiento de que la política en Colombia ha sido un elemento de la violencia y que el conflicto armado tiene profundas causas sociopolíticas relacionadas con una democracia restringida.

En razón a lo anterior, mediante el acto legislativo No. 02 del 25 de agosto de 2021, se crean y establecen las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030. La elección de los 167 municipios que conformarán las CTEP responde a criterios de priorización que se establecieron en el punto 1.2 del Acuerdo Final de Paz y que fueron reafirmados en el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017 para la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Estas CTEP se van a aplicar en los territorios más afectados por el conflicto armado que necesitan una mayor inclusión, a fin de resarcir los daños causados por la violencia. Particularmente, la circunscripción de la Región Caribe No 12, está integrada por 6 municipios del Cesar (Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz Pueblo Bello y Valledupar), 3 de La Guajira (Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar) y 4 del Magdalena (Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta). Para el caso del Cesar se excluyó al municipio de Manaure y San Diego que también son PDET.

Factores como la pobreza, medida a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) demuestran que el Cesar con un IPM de 27,2% y La Guajira con uno de 48,8% (DANE, 2020) son departamentos que requieren mayores esfuerzos de reparación y construcción de paz. Otros criterios de priorización, como la agravación de escenarios de acciones armadas y hechos victimizantes como consecuencia de la violencia, evidencian que el Cesar alberga un aproximado de 349.508 víctimas del conflicto armado, lo que representa el 31% de su población; La Guajira hospeda más de 155.000 personas que han sufrido el flagelo de la violencia (UARIV, 2020), cifras que siguen en aumento. Estas variables de victimización (tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas, desaparición forzada y asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras), han conllevado a constituir dichos territorios como lugares de alta debilidad y olvido institucional.

Las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que hacen parte del proceso de construcción de paz y con-

solidación del pos-acuerdo, no deben vislumbrarse como la opción más equitativa para reivindicar a los territorios que históricamente han sido afectados por el impacto del conflicto armado y la violencia (Trejos & Badillo, 2021). Sin embargo, significan una oportunidad para que las voces y rostros de las víctimas tengan representación en espacios de toma decisiones y puedan instar sus agendas con mayor contundencia.

1. Principales riesgos en los departamentos del Cesar y La Guajira para los procesos eleccionarios de 2022

En los siguientes apartados se presentan los riesgos para los departamentos de Cesar y La Guajira, que corresponde al escenario electoral de 2022. Particularmente, se tratan los temas de Presencia de Grupos Armados Ilegales (GAI), y la violencia contra líderes sociales, políticos y comunales.

1.1. Dinámicas de una violencia armada de nunca acabar: presencia de grupos armados ilegales

Pese a aparentes avances en aspectos sociales luego del Acuerdo de Paz, en el Cesar y La Guajira persiste el conflicto armado. Preocupa que en 2020 y 2021 aumentaron las acciones armadas, lo que indica que la situación se deteriora nuevamente en ciertos territorios del país. La violencia armada en estos departamentos se refleja por la presencia de distintos Grupos Armados Ilegales (GAI), distribuidos especialmente en las zonas montañosas de la Serranía del Perijá y de la Sierra Nevada de Santa Marta; la principal particularidad de estos actores armados ilegales es que se establecen en las zonas fronterizas de ambos países.

El Departamento del Cesar ha sido considerado como un potente corredor estratégico de clorhidrato de coca, al contar con una diversidad fronteriza que posibilita la práctica del cultivo, su procesamiento y transporte. En razón a ello, siguen vigentes las dinámicas de hace varios años con relación a los GAI y a los Grupos Armados Organizados (GAO). Sin embargo, se confirma la presencia de nuevos actores armados que, aunque con menos impulso, logran incidir negativamente en las dinámicas territoriales.

Por su parte, el ELN, con su fortaleza en el Frente Camilo Torres Restrepo y el Frente José Manuel Martínez Quiroz, se ha caracterizado por ser la guerrilla con presencia territorial sostenida en el Cesar, con principal incidencia en la zona centro y sur del departamento. El sur del Cesar, especialmente Pailitas, sigue siendo epicentro de confrontaciones armadas entre la insurgencia y la Fuerza Pública. En la otra orilla, se encuentran las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), actores que han cobrado fuerza y se han expandido vigorosamente en la zona centro y norte del Cesar (Trejos & Badillo, 2020), retomando repertorios violentos propios de los

grupos paramilitares que afectan directamente los procesos organizativos que se gestan en las comunidades.

A continuación, se referencian los GAI con concurrencia en los territorios del Cesar y La Guajira. En **negrilla**, los municipios CTEP donde tienen incidencia:

Tabla 1. Principales grupos armados ilegales con presencia en los departamentos del Cesar y La Guajira.

Grupos armados ilegales con presencia en los departamentos del Cesar y La Guajira			
Identificación		**Región**	**Municipios**
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Frente Camilo Torres Restrepo (Frente de Guerra Nororiental)	Cesar: Serranía del Perijá, frontera internacional con Venezuela	Chiriguaná, Curumaní, Chimichagua, Pailitas y Pelaya
	Frente José Manuel Martínez Quiroz (Frente de Guerra Norte)	Cesar: Serranía del Perijá, frontera con la región de Catatumbo (Norte de Santander)	Manaure Balcón del Cesar, **La Paz**, San Diego, **Agustín Codazzi**, **Becerril** y **La Jagua de Ibirico**
	Frente Luciano Ariza	La Guajira: Serranía del Perijá, frontera internacional con Venezuela	Maicao, Villanueva, Albania y **Fonseca.**
Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)/ "Clan del Golfo"	Frente Diomedes Dionisio Ortega Ramos (Bloque Erlín Pino Duarte)	Cesar: Complejo Cenagoso de la Zapatosa y valles de los ríos Magdalena y Cesar	Pelaya, Pailitas, Tamalameque, Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní y Astrea
	Aparatos armados que se identifican con esta etiqueta	Cesar: Serranía del Perijá, Sierra Nevada de Santa Marta y complejo Cenagoso de la Zapatosa	**Valledupar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico** y El Paso.
		La Guajira: Alta Guajira	Uribia
Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN)/ "Los Pachencas	Frente Cóndor de la Sierra	Cesar: Sierra Nevada de Santa Marta, vertientes suroriental y occidental La Guajira: Sierra Nevada de Santa Marta, Troncal del Caribe	**Pueblo Bell**o y El Copey **Dibulla**
	Frente Urbano Cacique	Cesar: Sierra Nevada de Santa Marta, vertientes suroriental y occidental	**Valledupar**
	Frente Elisenio Torres Villalba (Frente de Guerra Nororiental)	Cesar: Serranía del Perijá, frontera	Curumaní, Chimichagua y Pailitas

Ejército Popular de Liberación (EPL)/ "Los Pelusos"	Frente 33: "Mariscal Antonio José de Sucre"	Cesar: Serranía del Perijá	Chimichagua y Pailitas
	Frente 41: "Cacique Upar"	Cesar: Serranía del Perijá	Curumaní, Chimichagua, Pailitas y Pelaya
Disidencias de las FARC-EP* (articuladas al antiguo Bloque Sur)	Segunda Marquetalia	La Guajira: Serranía del Perijá	Maicao y **Fonseca**
	Aparatos armados que se identifican con esta etiqueta	Cesar: Complejo Cenagoso de la Zapatosa	Maicao y **Fonseca**

Fuente: Defensoría del Pueblo, Regional Cesar (2021) y complementado con información de prensa local.

El departamento de **La Guajira** presenta una situación compleja por los espacios fronterizos que son de gran importancia para los GAI. Por ejemplo, en la zona norte y nororiental del departamento, frontera colombo-venezolana, se encuentran ubicados grupos como el ELN, AGC, ACSN y otros aparatos de delincuencia. Aunque no se registran confrontaciones armadas (Badillo & Trejos, 2021), Indepaz resalta el incremento de masacres, 3 en el municipio de Maicao para el 2021, lo que indica que hay factores de riesgo relacionados con esta situación social. Esta realidad se puede expresar también en la falta de control territorial, el reacomodo de los grupos de la insurgencia y su vinculación con el narcotráfico y la proximidad de las elecciones parlamentarias que, en esta oportunidad, tendrán condiciones especiales.

Este contexto habla del riesgo por acciones armadas que se han registrado en el territorio durante el año 2021 (5 casos de amedrentamiento, 4 en el Cesar y 1 en La Guajira y 3 acciones bélicas, 2 en el Cesar y 1 en La Guajira). Al ser perpetradas principalmente en las zonas rurales, mayormente expuestas por necesidades y precariedades, esto es determinante para comprobar las condiciones existentes para que las elecciones de CTEP no se vean afectadas.

Los conflictos armados que persisten y seguirán recomponiéndose en la transición al pos-acuerdo pasaron a la condición de conflictos menores subregionales; no obstante, tienen la posibilidad de permear y coaccionar las motivaciones, discursos y expresiones políticas y organizativas divergentes.

1.2. La violencia contra líderes sociales, políticos o comunales

El 24 de noviembre de 2021 se cumplió el primer lustro de la implementación del Acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). De cara a ello, es importante analizar la situación de seguridad y de violencia sociopolítica frente a

las elecciones que se aproximan (Valencia, 2021). Así, para el periodo preelectoral de elecciones al Congreso, se ha hecho visible el incremento de acciones violentas por parte de grupos armados ilegales contra la población civil, líderes sociales, políticos y comunales ubicados en territorios priorizados para la implementación del Acuerdo Final. Así lo evidencia el informe comprendido entre marzo y octubre de 2021 de la Fundación Pares, Paz y Reconciliación, donde se plantea que en el país todavía se considera la violencia como un mecanismo de competencia electoral. Por esto, en dicho periodo documentado se registraron 72 víctimas de violencia político electoral, particularmente 11 de homicidios y 68 de amenazas.

En aras de visibilizar la situación de seguridad y violencia, desde el Programa de Desarrollo y Paz del Cesar (PDPC), organización de la sociedad civil con incidencia en dos departamentos (Cesar y La Guajira) que conforman la CTEP No. 12, se consolidaron a lo largo del año 2021 una serie de informes bimensuales de violencia y afectaciones en contra de líderes políticos, sociales y comunales, que evidenciaron el alto índice de inseguridad y la falta de garantías a las cuales están expuestos estos tipos de liderazgos.

A corte de 30 de noviembre del 2021, la MOE y el PDPC registraron en el **departamento del Cesar** 33 hechos de violencia en contra de líderes políticos, sociales y comunales: 4 asesinatos, 7 atentados y 22 amenazas. Esto demuestra un aumento desproporcional comparable con los datos recogidos en el 2020, en el que se identificaron 11 hechos de violencia. En resumen, en el periodo de 2021 los casos se concentraron en el 64% de los 25 municipios del departamento, siendo 5 de ellos municipios CTEP. Se destaca Valledupar (8 casos), Agustín Codazzi, Chiriguaná y El Paso como los entes territoriales con mayor número de hechos (3 casos cada uno).

Entre tanto, la situación en el **departamento de La Guajira** no es distante de la ya mencionada en el Cesar. En el mismo periodo del 1 de enero al 30 de noviembre de 2021 se registraron 15 hechos de violencia: 1 asesinato y 7 atentados, siendo Riohacha y Uribia los únicos municipios con registro de casos. No obstante, se evidencia una considerable disminución en balance con los 26 hechos registrados en el 2020. En el último trimestre del 2021, se inscribió un atentado contra líderes sociales y líderes de la mesa de víctimas de La Guajira y Riohacha, lo que demuestra el grado de inseguridad y exposición en el que se encuentran quienes ejercen la labor del liderazgo en el departamento (Observatorio Político-Electoral de la Democracia, 2021)[1]. Lo anterior, deja a la luz que liderazgos de tipo social y político están en constante exposición e incertidumbre.

[1] Tomado del 4to informe de violencia, consolidado para el departamento de La Guajira, sobre la situación de seguridad de líderes políticos, sociales y comunales.

Para finalizar, se destaca que este análisis se realiza teniendo en cuenta los datos arrojados por la Misión de Observación Electoral sobre las elecciones regionales de 2019, donde la violencia dejó a nivel nacional 532 líderes políticos, sociales y comunales víctimas[2], y, durante el primer mes de campaña electoral, julio de 2019, se registraron 132 candidatos víctimas de violencia política (7 fueron asesinados, 17 víctimas de atentado y 110 recibieron amenazas)[3] (MOE, 2019).

2. Panorama de la Circunscripción Transitoria Especial de Paz N° 12

Los departamentos del Cesar y La Guajira hacen parte de la subregión Sierra nevada-Perijá junto con el Magdalena. Son 13 municipios con condición CTEP para la cámara de representantes y 115 puestos de votación para los 3 departamentos. Por el Cesar los municipios son Valledupar, Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Pueblo Bello y La Paz, por La Guajira son Dibulla, Fonseca y San Juan del Cesar, y los 4 municipios restantes pertenecen al departamento del Magdalena (Presidencia de la República, 2021).

Según información de la MOE y el censo electoral del año 2019, la circunscripción 12 (Cesar, Magdalena y La Guajira) es la segunda con más personas habilitadas (121.699) para votar en estas elecciones, solo por debajo de la circunscripción 1 (Nariño, Cauca y Valle) habilitada con 234.119 personas censadas. La anterior afirmación, ratifica las afectaciones del conflicto armado en esta zona del país y pone a consideración la necesidad de las adecuadas condiciones para el desarrollo de este escenario democrático (MOE, 2021).

2.2. Violencia sociopolítica

Una de las características para la designación de los municipios CTEP, es la aguda violencia que estos lugares sufrieron durante el conflicto armado, hecho del cual aún no se han separado del todo el Cesar y La Guajira. A pesar de la firma del Acuerdo de Paz, las dinámicas de violencia continúan variando y una de ellas es la afectación a líderes y lideresas sociales, políticos y comunales que inciden en estos departamentos. La información brindada por la MOE y los hallazgos de investigación del PDPC permitieron identificar que los municipios CTEP de la circunscripción N°12 donde se han registrado afectaciones a líderes y/o lideresas están ubicados en su totalidad en el departamento del Cesar.

[2] Estos datos fueron recogidos en el marco del calendario electoral, 27 de octubre de 2018 a 25 de octubre de 2019.
[3] Estos datos fueron registrados en desde el inicio de la campaña electoral, 27 de julio a 25 de octubre de 2019.

Tabla 2. Municipios CTEP del Cesar con registro de afectaciones a líderes en el 2021.

Depto.	Municipio	Condición especial	Amenaza	Asesinato	Atentado	Total
CESAR	Valledupar	CTEP	5		3	8
	Agustín Codazzi	CTEP	2		1	3
	Becerril	CTEP	1			1
	Pueblo Bello	CTEP	1			1
	La Paz	CTEP	1			1
					Total, general	**14**

Fuente: Elaboración propia con datos de la MOE y PDPC (2021).

Revisando la información suministrada por la Defensoría del Pueblo, y constatado con diferentes fuentes de prensa, se identificó la presencia de grupos armados ilegales en la zona rural de los municipios de esta circunscripción; por parte del departamento del Cesar, en los 6 municipios CTEP se ha podido confirmar la presencia de estos grupos. En el caso de La Guajira se pudo evidenciar que solo en uno de los municipios CTEP (San Juan del Cesar) no existe presencia de grupos armados ilegales (Tabla 1).

La presencia de dichos GAI y las exigencias que se generan desde el ejercicio de liderazgo por el retardado cumplimiento de la implementación del acuerdo de paz, ha puesto en riesgo a las víctimas, quienes por medio de este certamen electoral buscan mejorar las condiciones de representación política, reafirmar y cumplir lo pactado en la firma del acuerdo final de paz.

2.3. Las variopintas candidaturas por la CTEP N°12

Hasta el día 22 de diciembre del año 2021, según la publicación oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de las 403 personas que inscribieron su candidatura para las 16 curules de vícti-

mas, 36 anotaron por el departamento del Cesar, 20 por el Magdalena y 4 por el departamento de La Guajira, para un total de 60 candidaturas por la circunscripción N°12, es decir el 14. 8% de las candidaturas inscritas.

Más allá de las diferentes manifestaciones y preocupaciones que se han podido dar debido a la desinformación, financiación de las campañas e infraestructura y coordenadas de los puestos de votación, en la circunscripción 12 y especialmente en el departamento del Cesar se pudo percibir un riesgo y/o preocupación en la representatividad de las víctimas, debido a la postulación de algunos candidatos (MOE, 2021).

El riesgo de representatividad se debe a la inscripción de personas que políticamente han estado aliadas a partidos y movimientos tradicionales, que además han dominado en las últimas épocas las elecciones departamentales y locales, y han permeado de clientelismo a las entidades públicas del Cesar y parte de La Guajira (El Espectador, 2021). La preocupación radica en que la curul de paz busca darles voz a las víctimas del conflicto, y esa representación amerita una figura que comprenda la importancia de los acuerdos y su implementación; también, debe entender las necesidades de la zona rural, de cada uno de los municipios de la circunscripción, para tener claridad en la exigibilidad en el congreso, velar por el bienestar de las víctimas y así poder aportar a la construcción de una paz estable y duradera (La Silla Vacía, 2021).

Teniendo en cuenta la información sobre riesgo de fraude electoral registrada por la MOE es importante mencionar que dos de los municipios (Pueblo Bello y San Juan del Cesar) que hacen parte de esta circunscripción registran un nivel medio en riesgo de fraude electoral y uno de ellos (La Jagua de Ibirico) registra un nivel extremo. Este registro es relevante teniendo en cuenta la particularidad de estas elecciones, las condiciones geográficas, el acceso a vías y la deficiencia en la cobertura para la comunicación.

Tabla 3. Valoración de riesgo de fraude electoral en los municipios CTEP del Cesar y La Guajira.

Depto.	Municipio	Nivel de riesgo fraude electoral	
		Fraude Cámara	Fraude Senado
CESAR	Valledupar	Bajo	Bajo
	Agustín Codazzi	Bajo	Bajo
	Becerril	Bajo	Medio
	La Jagua de Ibirico	Bajo	Extremo
	Pueblo Bello	Alto	Alto
	La Paz	Medio	Bajo
LA GUAJIRA	Dibulla	Bajo	Bajo
	Fonseca	Medio	Medio
	San Juan del Cesar	Medio	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de MOE (2021).

3. Disgregaciones organizativas, sociales y políticas en los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en el Cesar

La Sierra Nevada de Santa Marta, en el departamento del Cesar, es epicentro de conflictos intraétnicos de gran envergadura. Algunos pueblos indígenas que allí se ubican se encuentran librando disputas territoriales y políticas que ponen en vilo su autonomía, colectividad y sus procesos organizativos – muchos han sido referentes a nivel nacional –.

El pueblo Arhuaco en Pueblo Bello, lucha internamente por la legitimidad de su gobierno, hecho que ha dividido las comunidades y ha puesto en riesgo la vida de los indígenas. La Defensoría del Pueblo ha advertido que "se ha vulnerado el derecho al libre tránsito de miembros del Pueblo, lo cual puede conllevar a una afectación a los derechos a la seguridad alimentaria, a la salud, a la autonomía y a la pervivencia cultural de aproximadamente 500 personas" (Caracol Radio, 2021).

En el otro extremo, en jurisdicción de Valledupar, se encuentra el pueblo Kankuamo, el cual ha librado distintos conflictos que se agudizan por la situación de seguridad en el territorio. Por ejemplo, se destaca el ataque sistemático a las kankuruas[4], al igual que los últimos conflictos territoriales con su comunidad vecina Patillal. También, pese a que en 2020 la Corte Constitucional declarara improcedente una acción de tutela que deslegitima la conformación de un resguardo kankuamo paralelo al existente, persisten los conflictos organizativos dentro del cabildo.

El panorama anterior da luces de las disgregaciones que se están presentando en los pueblos indígenas del Cesar, sin mencionar a los Yukpas, quienes se ubican en la Serranía del Perijá y preceden un conflicto de larga data con campesinos de la zona. Estos contextos aumentan los riesgos de violencia contra los liderazgos del territorio, y someten a revisión las condiciones en que pueden desarrollarse las próximas elecciones, particularmente las de las CTEP.

4. Conclusiones y recomendaciones

Uno de los elementos relacionados con el conflicto armado interno del país, y en particular con la región del Cesar- La Guajira, ha sido la falta de garantías de los derechos políticos de líderes y lideresas. Las agrupaciones políticas y sociales han sido sistemáticamente perseguidas y asesinadas en razón de su rol, lo cual representa una amenaza para el propósito de aumentar la representación política de estos sectores, y de las regiones más afectadas por el conflicto armado.

[4] Las Kankuruas son centros de pensamientos, sitios sagrados del territorio considerados el corazón de la cultura kankuama.

Pese a los aparentes avances en aspectos sociales luego del Acuerdo de Paz, en el Cesar y La Guajira, zonas donde se implementaron Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación- ETCR, aún persiste el conflicto armado; preocupa que en 2020 y 2021 aumentaron las acciones armadas, lo que indica que la situación se deteriora nuevamente por la presencia de distintos Grupos Armados Ilegales (GAI) distribuidos especialmente en las zonas montañosas de la Serranía del Perijá y de la Sierra Nevada de Santa Marta. Estos grupos se concentran en las zonas fronterizas de ambos países (Colombia y Venezuela). De otro lado, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), son actores que han cobrado fuerza y se han expandido vigorosamente en la zona centro y norte del Cesar (Trejos & Badillo, 2020).

Las zonas rurales continúan siendo las más expuestas por las necesidades y precariedades que presentan. Esto es determinante para comprobar las escasas condiciones existentes para que las elecciones de CTEP se desarrollen en condiciones óptimas, que permitan fortalecer la participación ciudadana, garantizar el derecho a la oposición y reformar la organización electoral con autonomía e independencia. Para el caso del Cesar se agudiza esta situación por las disgregaciones que se están presentando en los pueblos indígenas, (Arhuacos, Kankuamos y Yukpas), que hacen parte de esta ruralidad y se ven expuestos a los riesgos de violencia en sus liderazgos. Por estos motivos, es necesario revisar las condiciones en las que se pueden desarrollarse las próximas elecciones, particularmente las de las CTEP.

Según informes reportados por la MOE y el Programa de Desarrollo y Paz del Cesar- PDPC, sobre la situación de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, se puede evidenciar para el Cesar se registran un total de 33 hechos en 2021, con un aumento de 22 casos de violencia en 2021, frente a los 11 casos presentados en 2020, y en La Guajira 15 en 2021, con una disminución de 11 casos respecto a los 26 presentados en 2020. Para el caso del Cesar 14 de estos hechos violentos (por amenaza y atentado) se cometieron en 5 municipios CTEP (Valledupar, Agustín Codazzi, Pueblo Bello, Becerril, La Paz). Lo anterior expresa el alto índice de inseguridad y la falta de garantías a las cuales están expuestos estos tipos de liderazgos. Frente a hechos de violencia contra líderes se destaca Valledupar (8 casos), Agustín Codazzi, Chiriguaná y El Paso como los entes territoriales con mayor número de hechos (3 casos cada uno).

La circunscripción 12 (Cesar, Magdalena y La Guajira) es la segunda con más personas habilitas para votar después de la circunscripción 1 (Nariño, Cauca, valle). Esto ratifica las afectaciones del conflicto armado en dicha zona del país y pone a consideración la necesidad de brindar adecuadas condiciones para el desarrollo de este escenario democrático (MOE, 2021). Dos municipios, (**Pueblo Bello**

en el Cesar y San Juan del Cesar en La Guajira) hacen parte de esta circunscripción y registran un nivel medio en riesgo de fraude electoral y uno de ellos (**La Jagua de Ibirico**) registra un nivel extremo. Es imperante la observación electoral en La Jagua de Ibirico, municipio del corredor minero históricamente relacionado con riesgo electoral por trashumancia. Este municipio a pesar de ser el único de la circunscripción que no cuenta con hechos de violencia política en 2021, sí tiene reporte de violencia por presencia de ELN y AGC.

El contexto del Cesar precisa la importancia de atender con celeridad las alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo, como instrumento de advertencia del riesgo y de prevención de las vulneraciones masivas de los derechos que puedan ser ocasionadas a la población civil. En consecuencia, en el departamento se deben construir estrategias participativas que mejoren las condiciones de vida en los territorios y promuevan la activación de las rutas de prevención y protección.

El presente panorama tiende a empeorar ante el surgimiento de fuerzas políticas alternativas que se oponen a las clases políticas tradicionales y hegemónicas de estos departamentos. En ese sentido, es preciso comprender que es posible que se agudice la situación de violencia y victimización contra líderes y lideresas del Cesar y La Guajira conforme se acerquen los comicios electorales, generando un riesgo no solo por factores conexos como las economías ilegales, los grupos armados ilegales, sino también por clanes que dominan en determinadas zonas y se oponen al cambio político

Bibliografía

Badillo, R & Trejos, L. (2021). Gobernanza criminal fronteriza en la guajira: grupos armados sin guerra. https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/gobernanza-criminal-fronteriza-en-la-guajira-grupos-armados-sin-guerra/

Caracol Radio (4 de octubre de 2021). Defensoría advierte riesgo a la vida de 500 arhuacos de la Sierra Nevada. https://caracol.com.co/emisora/2021/10/04/santa_marta/1633348007_216216.html

El Espectador (17 de diciembre de 2021) Las denuncias tras la campaña de Jorge Tovar, hijo de Jorge 40, a la curul de paz. https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/las-denuncias-a-la-campana-de-jorge-tovar-hijo-de-jorge-40-a-la-curul-de-paz/

Gamboa, J (2021). Consideraciones a propósito de los escenarios de riesgo en el Cesar y su relación con los procesos eleccionarios de 2021 de Juntas de Acción Comunal y Consejos Municipales y Locales de Juventudes. Defensoría del Pueblo, Regional Cesar.

Gobierno de Colombia. (2016). Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

La Silla Vacía. (15 de diciembre de 2021). El cuestionado clan Gnecco va por la curul de víctimas de la sierra nevada. https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-cuestionado-clan-gnecco-va-por-la-curul-de-victimas-de-la-sierra-nevada/

Misión de Observación Electoral. (2021). MOE solicita a MinInterior convocar urgente una Comisión de Seguimiento Electoral para las elecciones a CMJ y CTEP. https://www.moe.org.co/moe-solicita-a-mininterior-convocar-urgente-una-comision-de-seguimiento-electoral-para-las-elecciones-a-cmj-y-ctep/

Observatorio Político-Electoral de la Democracia (2019). Informe de violencia política desde el inicio del calendario electoral (27 de octubre de 2018 a 25 de octubre de 2019).

PARES. (2020). La Guajira y Cesar: un territorio en manos del crimen. https://www.pares.com.co/post/la-guajira-y-cesar-un-territorio-en-manos-del-crimen

Presidencia de Colombia. (2021). Acto legislativo No 02. 25 de agosto de 2021. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Acto%20Legislativo%2002%20del%2025%20de%20Agosto%20de%202021.pdf

Radio Nacional. (8 de octubre de 2021). Persiste conflicto entre kankuamos y campesinos de Valledupar por el cierre de una vía. https://www.radionacional.co/regiones/caribe/persiste-conflicto-kankuamos-comunidades-valledupar-via-patillal

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021) Luego del período de modificaciones, 2835 candidatos quedaron inscritos para participar en las elecciones de Congreso del 2022. https://www.registraduria.gov.co/Luego-del-periodo-de-modificaciones-2835-candidatos-quedaron-inscritos-para.html

Trejos, L. (2020). Panorama de los grupos armados organizados en La Guajira. https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/panorama-de-los-grupos-armados-organizados-en-la-guajira/

Trejos, L., y Badillo, R. (2020). La continuidad de la violencia armada en el posacuerdo: confrontación armada en el Cesar (enero-octubre, 2020). Centro de Pensamiento UNCaribe, Universidad del Norte.

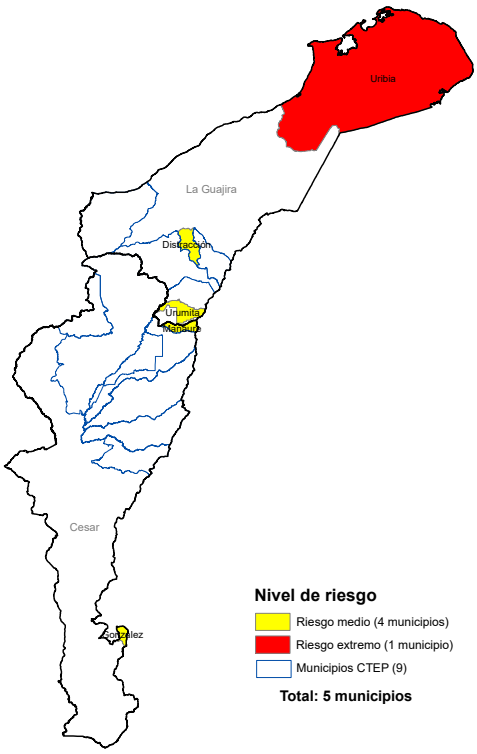
Trejos, L & Badillo, R. (2021). Qué son y para qué sirven las CTEP. La Silla Vacía. https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/qu%C3%A9-son-y-para-qu%C3%A9-sirven-las-circunscripciones-transitorias-de-paz/

Valencia, G. (2021). Los guardianes de la implementación del acuerdo. https://www.pares.com.co/post/los-guardianes-de-la-implementaci%C3%B3n-del-acuerdo

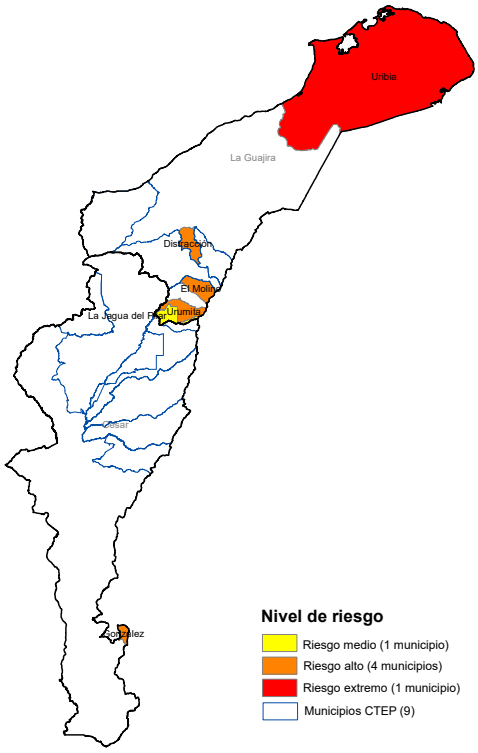
Mapa # 45.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para La Guajira y Cesar

Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia

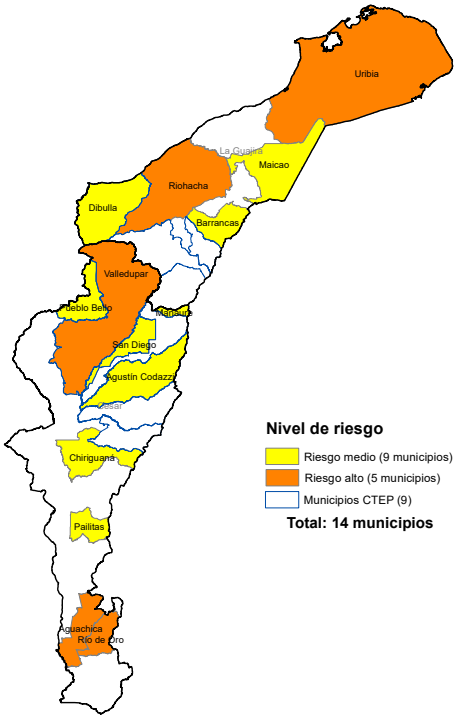
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude de la Cámara de Representantes



Mapa consolidado de factores indicativos de fraude del Senado de la República



Mapa consolidado por factores de violencia



LOS MONTES DE MARÍA: EL RECRUDECIMIENTO DE LA GUERRA EN EL POS ACUERDO

Autores:
ARMANDO MERCADO VEGA
ORLANDO HIGUERA TORRES
Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Tecnológica de Bolívar

1. Introducción

El departamento de Bolívar cuenta con una extensión de 25.978 km2. En aras de facilitar la gobernabilidad y la presencia institucional el territorio se dividió en distintas Zonas de Desarrollo Económico y Social -ZODES- o Subregiones. Esta subdivisión da cuenta de las dificultades de controlar y consolidar la gobernabilidad de un departamento que inicia en el Caribe y termina en pleno corazón del Magdalena Medio.

[1] Politólogo, Magister en Conflicto Social y Construcción de Paz de la Universidad de Cartagena. Ha investigado y publicado sobre la relación entre gobernabilidad local y violencia política, conflicto armado y contrarreforma agraria en los Montes de María, estructuras políticas en el Departamento de Bolívar y los Montes de María, y reformas político-electorales para el posconflicto. Columnista ocasional del periódico El Universal y el portal web Razón Pública. En la actualidad, se desempeña como profesor del Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

[2] Politólogo, M.A en Estudios Internacionales en la Universidad de los Andes, fue vocero y coordinador de la Misión de Observación Electoral -MOE- en Cartagena por más de 5 años. Sus intereses investigativos están centrados en Comportamiento Político, Conflictos Armados, Procesos Políticos africanos pos-independencia. Construcción de paz y escenarios de postconflicto. También ha desarrollado investigaciones en temas de transparencia de los procesos electorales, financiación de campañas políticas y gobernabilidad territorial. Columnista ocasional del periódico El Universal. En la actualidad, se desempeña como director y profesor del Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

La subregión de los Montes de María es un territorio comprendido entre los departamentos de Bolívar y Sucre. Los municipios que conforman la subregión del lado bolivarense son: El Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, El Guamo, María La Baja, Córdoba Tetón y Zambrano. Mientras el lado sucreño está conformado por: Ovejas, Los Palmitos, Morroa, Colosó, Chalán, San Onofre y San Antonio del Palmito. En ocasiones también se incluye del lado sucreño a Toluviejo y Sincelejo[3]. En este orden de ideas, en este capítulo se describirán y explicarán algunos los principales riesgos electorales y de violencia política que persisten en la zona de los Montes de María, relacionados con su condición de Circunscripción Transitoria Especial de Paz (CTEP).

Los Montes de María es una región que históricamente ha experimentado conflictos sociales ligados a la tenencia de la tierra y el impacto del conflicto armado interno. Durante la década de los 90 hicieron presencia en la zona grupos guerrilleros como las FARC-EP, el ELN y el ERP[4] y grupos paramilitares como el Bloque Héroes de los Montes de María (BHMM) perteneciente a las AUC (Mercado, 2016). En este contexto de conflicto armado, los Montes de María sería una de las regiones en Colombia más golpeadas por la violencia, principalmente en el periodo comprendido entre 1996 y 2005.

De 1996 a 2002 se presentaron aproximadamente 71 masacres paramilitares, que dejaron como víctimas aproximadamente a 491 personas. Así mismo, entre 1996 y 2004 ocurrieron cerca de 3.319 homicidios y entre 1995 y 2000, según el Sistema Único de Registro de Acción Social, 20.677 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado en la región (Corporación Opción Legal, et al 2020). La presencia de municipios con salida al Mar Caribe a través del Golfo de Morrosquillo (San Onofre), que conectan la zona plana/costera con la zona de montaña (María La Baja), con zona rural montañosa (Ovejas, Carmen de Bolívar y San Jacinto) y con salida al Río Magdalena (San Juan Nepomuceno, Córdoba y Zambrano) han convertido a esta región en un corredor estratégico muy disputado por los actores armados para la entrada y salida de drogas (Corporación Opción Legal, et al 2020).

Desde mediados de la primera década del 2000 se presentó una disminución en la intensidad del conflicto armado. En el contexto de la Política de Seguridad Democrá-

[3]Para efectos de la Circunscripción de Paz de los Montes de María el Acto Legislativo no incluyó a Sincelejo.
[4] En la década de los 90 también existieron otros grupos guerrilleros desmovilizado. El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) se desmovilizó en el corregimiento de Don Gabriel en 1991 y la Corriente de Renovación Socialista (CRS) en el corregimiento de Flor del Monte en 1994, ambos del municipio de Ovejas en los Montes de María. Existió una pequeña disidencia del PRT conocida como Colombia Libre, la cual operó muy brevemente entre 1991 y 1993 en algunos municipios de los Montes de María y el departamento del Atlántico.

tica del expresidente Álvaro Uribe se dio la desmovilización del BHMM en el 2005; así mismo el desmantelamiento de los Frentes 35 y 37 de las FARC-EP que operaban en la zona, producto de la muerte de "Martin Caballero" en el 2007, y de la desarticulación de los reductos del ELN y el ERP (PNUD, 2010). Pese a esta disminución, líderes y comunidades criticaron la excesiva militarización del territorio y los abusos cometidos por la Fuerza Pública, que iban desde empadronamientos forzados, detenciones arbitrarias, estigmatización y estrategias cívico-militares utilizadas por las Fuerza Pública para cooptar las organizaciones y los líderes del territorio (Corporación Opción Legal, et al 2020).

La mejora en la condiciones de seguridad permitió el regreso voluntario de algunos pobladores que se habían desplazado como consecuencia del conflicto armado, pero también generó la llegaba masiva de intermediaros y empresarios foráneos. Estos actores se aprovecharon del estado de necesidad de muchos campesinos que retornaban y el desplome en los precios de la tierra, realizaron compras masivas de tierras a precios injustos y ejerciendo presiones indebidas sobre muchos campesinos retornados. Dicha situación configuró un proceso de despojo jurídico masivo, como han señalado varios fallos de los Tribunales de Restitución de Tierras en los Montes de María (Mercado, 2016)

Si bien la región es considerada tanto por el Gobierno Nacional (Portafolio, 2016) como por las autoridades departamentales y locales (Caracol Radio, 2013; El Heraldo, 2015) una zona en posconflicto, para buena parte de los líderes sociales y comunidades la situación no es tan clara. Aunque reconocen la reducción en la intensidad del conflicto armado, en comparación con los años comprendidos entre 1996 y 2005, afirman que todavía falta más presencia del Estado en lo que respecta a provisión de bienes públicos, garantía de derechos y la reactivación económica (El Tiempo, 2015; El Universal, 2017). Además, las amenazas a líderes sociales, así como la presencia de grupos armados organizados persisten en el territorio, y los conflictos sobre la tenencia de la tierra entre terratenientes y campesinos continúan plenamente vigentes (Mercado, 2019).

1. Riesgo por presencia de actores armados: Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y posible presencia de disidencias de las FARC-EP

Con base en la información suministrada por el Grupo Técnico de Mapa de Riesgo de la Misión de Observación Electoral y entrevistas en terreno, de los 15 municipios que conforman la CTEP de los Montes de María, en 10 hacen presencia las AGC, también llamadas Clan del Golfo. En el lado bolivarense la presencia se da en los municipios de María La Baja, Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, Córdoba y Zambrano; mientras que del lado sucreño en San Onofre, Tolú Viejo, Ovejas y Colosó.

Las AGC realizan una fuerte presencia tanto en la zona rural como en la zona urbana de algunos municipios. En altas horas de la noche o la madrugada en municipios como Carmen de Bolívar, San Onofre, María La Baja, Ovejas, Colosó y Zambrano realizan patrullajes por el casco urbano en grupos de dos o tres individuos, algunas ocasiones caminando, en otras en moto o camioneta (Entrevistas #1; Entrevistas #3). En las veredas y corregimientos este grupo armado hace presencia a plena luz del día con indumentaria militar y armas largas; en el casco urbano están de civil y con armas cortas. En San Onofre y María La Baja tienen puntos de control para vigilar la entrada y salida de personas a los municipios (Entrevista #2). En otros municipios, aunque no hacen una presencia urbana tan fuerte, sí tienen una fuerte presencia en veredas y corregimientos.

El 8 de diciembre de 2021 circuló un panfleto en los Montes de María, a través de las redes sociales, en el que las AGC afirmaban que no atentarían en contra ningún líder o lideresa del territorio en el marco de la campaña electoral que se avecina en la CTEP. Además, sostenían que se declaraban neutrales y permitirían que todos los candidatos y candidatas y sus equipos de campaña pudiesen hacer proselitismo en el territorio sin ningún problema (Entrevista #2).

Con respecto al riesgo que representa la presencia de las AGC, se pueden identificar dos posturas. En la primera, algunos lideres y lideresas manifestaron que si bien en sus comunidades (San Onofre, María La Baja, Ovejas y Zambrano) las AGC los han abordado, no los han amenazado o presionado ni a ellos ni a sus comunidades para votar por algún candidato. Manifiestan que las AGC les han dicho que no se meterían con ellos y les han propuesto realizar proyectos comunitarios de manera conjunta, a lo que todos los líderes, lideresas y comunidades se han opuesto[5] (Entrevista #2). Si bien, en esta primera postura las AGC no han hecho una amenaza directa y parecería coincidir con el comunicado público, los entrevistados dicen que la sola presencia del grupo armado genera intimidación y puede condicionar las elecciones.

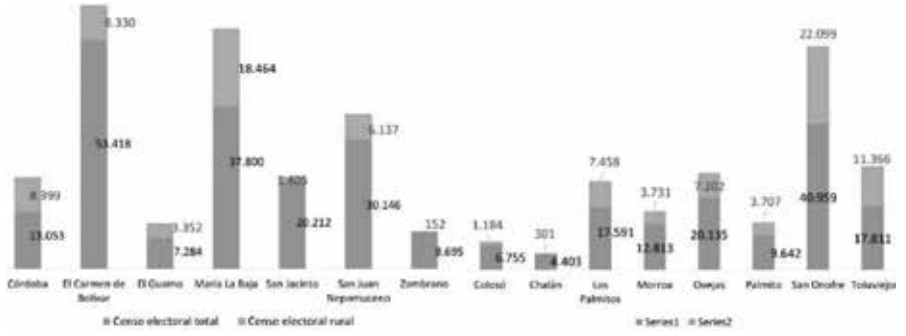
Otros líderes han comentado que en sus comunidades (Carmen de Bolívar), en algunas veredas y corregimientos, las AGC les manifestaron tener un candidato al cuál van a apoyar en las elecciones para la CTEP[6]. Este discurso lo han repetido aproximadamente desde hace en buena parte de la zona rural del municipio. Precisamente en la zona rural del

[5] Durante el mes de diciembre se acercaron a varias veredas y corregimientos con propuestas de regalos de navidad e iniciativas para montar pesebres, a lo que las comunidades se opusieron (Entrevista #1).
[6] Los líderes y líderesas entrevistados señalaron los nombres de los candidatos y candidatas que presuntamente estarían siendo apoyados por las AGC. Por cuestiones de seguridad e implicaciones legales nos abstenemos de señalarlos.

Carmen de Bolívar, según los entrevistados, las AGC tienen un control casi hegemónico, imponiendo un "reglamento" a los campesinos con actividades que deben cumplir, como la limpieza de los caminos. Si estas acciones no se realizan tienen su respectivo castigo por parte del actor armado (Entrevista #3).

La doble postura de las AGC tiene muy desconcertados e intimidados a muchos de los líderes, lideresas y comunidades. A esto se suma que tres de los cinco municipios con mayor potencial electoral rural de los Montes de María -que en su orden son San Onofre, María La Baja, Tolú Viejo, Córdoba y el Carmen de Bolívar- son algunos de los municipios en donde las AGC evidencia tener un control casi hegemónico de su zona rural, como los son San Onofre, María La Baja y El Carmen de Bolívar.

Gráfica 1. Censo electoral rural por municipio en Montes de María.



Fuente: Registraduría 2016.

Según algunos entrevistados, en los últimos cuatro meses empezó a hacer presencia otro grupo armado en la zona alta del Carmen de Bolívar (Las Lajitas, Las Charquitas y Huamanga) portando indumentaria militar y armas largas, identificándose como disidencias de las FARC-EP (Entrevista #3). Ninguna de las autoridades civiles, militares, departamentales o municipales han reconocido ni confirmado la presencia de disidencias de las FARC-EP en los Montes de María. Sin embargo, los testimonios de los pobladores son una alerta temprana que no se debería descartar. Hasta el momento esta supuesta disidencia de las FARC-EP no ha abordado a los líderes o las comunidades para referirse al tema de las CTEP, de acuerdo a los testimonios recolectados.

2. Riesgo de captura de la CTEP por parte de clanes políticos y partidos políticos tradicionales

La posibilidad que la CTEP quede en manos de clanes, familias o casas políticas tradicionales tanto de Bolívar, Sucre o los municipios de la zona, o de parti-

dos políticos tradicionales, es un riesgo presente para varios de los entrevistados. Lo preocupante de la situación no se basa solo en el riesgo de captura, también en lo que representan algunos de los clanes políticos en la región. A esto se suma que algunos de los máximos representante de estas casas políticas fueron condenados por tener vínculos con grupos paramilitares, por este mismo tema fue investigado Yair Acuña en Sucre (Mercado, 2018; 2019).

No solo estructuras políticas regionales estarían respaldando candidaturas. En algunos municipios estructuras políticas más locales también estarían definiendo sus apoyos. Un caso descrito por los entrevistados es el municipio de María La Baja. Para las elecciones legislativas de 2018 un hijo de la exalcaldesa del municipio, Diana Mancilla, quien es hermana del ex paramilitar del BHMM Alexis Mancilla alias "Zambrano", había tratado de conseguir el aval para su candidatura a la CTEP a través de un consejo comunitario. Este proceso no prosperó porque las CTEP no fueron aprobadas ese año. Ahora nuevamente, según los entrevistados, los Mancilla están definiendo a quien apoyarían ya que no inscribieron candidato propio (Entrevista #3).

El hecho de que casas o clanes políticos, que estuvieron vinculados de manera directa o indirecta con grupos paramilitares, apoyen de manera encubierta candidatos, o intenten lanzar sus propios candidatos, desvirtúa el mismo sentido de unas circunscripciones específicamente diseñadas para dar participación a las víctimas del conflicto armado interno.

Tabla 1. Riesgo de fraude electoral para Cámara de Representantes por municipio en los Montes de María.

Departamento	Municipio	Nivel de riesgo
Bolívar	Córdoba	Extremo
	El Guamo	Extremo
	San Juan Nepomuceno	Medio
	Zambrano	Extremo
Sucre	Colosó	Extremo
	Chalán	Alto
	Los Palmitos	Extremo
	Morroa	Extremo
	Ovejas	Alto
	Palmito	Alto
	San Onofre	Medio
	Tolú Viejo	Extremo

Fuente: Elaboración propia con base en MOE (2022).

Las estructuras políticas regionales y locales que apoyarán candidatos a las CTEP lo harán utilizando los distintos recursos de poder que en elecciones legislativas pasadas ya han utilizado, dentro de los cuales también están distintas estrategias de fraude electoral[7]. Sumado a esto, cuatro de los siete municipios bolivarenses de los Montes de María presentan algún tipo de riesgo por fraude electoral (Tabla 1). Por su parte, todos los municipios sucreños de los Montes de María presentan algún nivel de riesgo por fraude electoral. Además, en su conjunto, 12 de los 15 municipios que componen la CTEP presentan algún nivel de riesgo, 80% de los municipios; y siete de los 15 presentan un nivel de riesgo extremo, es decir casi la mitad de los municipios. La situación podría ser aún más grave, pues casos descritos en esta sección como los de María La Baja, no aparecen en el listado.

3. Desigual acceso y distribución de recursos económicos a la hora de realizar las campañas

Un problema que identificaron todos los entrevistados es la falta de recursos económicos para realizar las campañas. Aunque existe una normatividad que reglamenta los temas relacionados con la financiación, anticipos, reposición de votos, entre otros (Consejo Nacional Electoral, 2021), algunos líderes consideran que el diseño de las reglas del juego y los apoyos de casas políticas tradicionales pueden generar una desigualdad a la hora de acceder a los recursos.

Los entrevistados describieron cómo algunos de los candidatos, que presuntamente tienen el apoyo de casas políticas tradicionales, llevan más de seis meses haciendo publicidad política, con pasacalles, vallas y panfletos (Entrevista #1). Algunos incluso han llegado a corregimientos en la zona alta del Carmen de Bolívar, como en Santo Domingo de Mesas, ofreciendo paneles solares y conexión eléctrica para las casas y fincas (Entrevista #3). Las anteriores acciones descritas no solo contravienen la normatividad sobre la publicidad política extemporánea, ejemplifican también cómo algunos candidatos contarán con recursos provenientes de las elites políticas tradicionales para ofrecer bienes y servicios a los pobladores de la zona rural en época de campaña. Esto puede ser un riesgo al momento de configurar posibles relaciones de compra y venta de votos.

Otro ejemplo, señalado por los entrevistados, es el de un candidato cuya ONG está ejecutando un proyecto financiado por el Gobierno Nacional. Los líderes y lideresas consideran que esto plantea una desigual-

[7] Para un análisis de las estructuras de poder, regionales y locales, en los Montes de María y los distintos recursos de poder que han utilizado para mantenerse en el poder, dentro de los cuales están distintas formas de fraude electoral, pueden revisarse los capítulos de Mercado en los *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales Colombia 2018* y *Mapas y Factores de Riesgo Electoral Elecciones Autoridades Locales Colombia 2019 de la Misión de Observación Electora*l (2018; 2019).

dad, pues el candidato podría estar utilizando las actividades que se ejecutan en el marco del proyecto en las distintas comunidades, para hacerse campaña y darse conocer (Entrevista #1 y Entrevista #3).

El acceso desigual a los recursos también puede estar determinado por el diseño de las reglas del juego. Algunos líderes entrevistados consideran que el monto de los ocho millones de pesos, que aproximadamente tienen que pagar por la póliza para garantizar el valor del anticipo, es un posible obstáculo a la hora de competir. En contraste, para los clanes políticos y partidos tradicionales es relativamente fácil conseguir ese recurso; en situación opuesta se encuentran las organizaciones de base del territorio, constituidas principalmente por víctimas del conflicto armado, desplazados, campesinos, poblaciones afro o indígenas (Entrevista #4).

4. Problemas de acción colectiva entre las organizaciones del territorio

Un último inconveniente que señalaron los líderes y lideresas entrevistados se relaciona con los problemas de acción colectiva que tuvieron algunas organizaciones de base en los territorios, a la hora de proponer y concertar candidaturas unificadas. Aunque los Montes de María son un territorio diverso y plural, de acuerdo a los testimonios recogidos, se pudieron haber acordado candidaturas entre una amplia variedad de organizaciones de base. Esto como una estrategia para hacer frente a los posibles candidatos que los clanes políticos y partidos tradicionales apoyarían en el territorio, los cuales cuentan con más experiencia y recursos.

Como un ejemplo de este esfuerzo de concertar candidaturas unificadas, están los candidatos propuestos por el Espacio Regional de Construcción de Paz de los Montes de María (ERCP-MM). El Espacio agrupa alrededor de 300 organizaciones de base, congregadas en torno a 25 procesos sociales diversos: movimientos campesinos, afro, indígenas, de mujeres, así como instituciones nacionales e internacionales que acompañan el proceso (Diario de Paz Colombia, 2019). El ERCP-MM dio a conocer sus dos candidatos el 27 de octubre de 2021, los cuales, según un comunicado a la opinión pública emitido y entrevistas hechas a uno de los candidatos, fueron escogidos luego de un proceso abierto, transparente, riguroso y participativo (Entrevista #4).

El proceso de selección llevado a cabo por el ERCP-MM para concertar los candidatos se realizará de una manera deliberativa, plural y democrática. Sin embargo, algunas organizaciones de base, como la Organización de Población Desplazada, Ética y Campesina de los Montes de María -OPDS MM, manifestaron críticas al proceso. Esta organización fue una de las fundadoras del Espacio e hizo parte de él hasta el año 2017. Aunque algunos de sus integrantes siguen asistiendo al Espacio, lo hacen a título personal y no a nombre de la OPDS.

Las principales críticas, según los entrevistados, tienen que ver con los tiempos, pues consideran que el ERCP-MM tardó

mucho en iniciar el proceso de selección; esto incentivó que algunas organizaciones de base empezaran a lanzar sus propios candidatos. Adicionalmente, señalan que si bien el ERCP-MM es una plataforma que reúne una multiplicidad de organizaciones y procesos, no es la única plataforma que existe en los Montes de María. Por tal motivo, lo ideal hubiera sido que el ERCP-MM convocara a las otras plataformas para concertar las candidaturas, no que el proceso se centrara dentro del ERCP-MM. A juicio de algunos entrevistados, ciertas candidaturas ya tenían más peso que otras. Pese a lo anterior, los líderes de OPDS han manifestado que siguen los acercamientos entre los dos procesos organizativos para definir si efectivamente apoyan o no las candidaturas del ERCP-MM (Entrevista #1).

Así, se evidencia que los retos que enfrentan las organizaciones de base a la hora de participar en política no solo vienen de la competencia desigual con clanes políticos y partidos tradicionales, la presión de grupos armados ilegales o las prácticas de clientelismo y fraude electoral habituales. También, juega un rol fundamental la necesidad de afrontar y resolver los problemas de acción colectiva propios a los que se enfrenta cualquier organización a la hora de competir en una democracia: negociar, ceder y/o pactar.

5. Conclusiones y consideraciones finales

Teniendo en cuenta los riesgos específicos que se ciernen sobre la CTEP de los Montes de María, a continuación se presentan una serie de recomendaciones dirigidas a autoridades o actores claves. El objetivo es brindar información que permita mitigar algunos los riesgos y situaciones evidenciadas a lo largo del presente capítulo.

- Mayor presencia de las autoridades civiles, policiales y militares en municipios en los cuales los pobladores han identificado la acción activa de las AGC, como son San Onofre, María La Baja, Carmen de Bolívar, San Juan Nepomuceno, Córdoba, Zambrano, Ovejas y Colosó.

- Hacer un llamado a las autoridades civiles, policiales y militares para que se haga más presencia en la zona rural de los municipios de San Onofre, María La Baja, Tolú Viejo y Carmen de Bolívar. Estos son los municipios con más potencial electoral rural en la CTEP y riesgo por presencia de las AGC.

- Hacer un llamado a las autoridades civiles, policiales y militares para hacer un especial énfasis en el Carmen de Bolívar y su área rural. Algunos pobladores manifiestan que las AGC están ejerciendo un fuerte control social y haciendo campaña por un candidato a la CTEP. Además, verificar la posible aparición de una disidencia de las FARC-EP en la zona alta del Carmen de Bolívar.

- Hacer un llamado a la Defensoría del Pueblo y las Personerías municipales

a desarrollar una agenda de trabajo para la generación de alertas tempranas con la sociedad civil. Especialmente, hacer acompañamiento a las denuncias instauradas por los Consejos Municipales y Departamentales de Paz en Sucre y Bolívar

- Hacer un llamado a la Registraduría Nacional para que realice una capacitación más profunda relacionada con normatividad sobre las CTEP a los funcionarios de las registradurías locales. Algunos de los candidatos entrevistados manifestaron que cuando preguntaron a funcionarios de esa entidad en San Onofre por el proceso de inscripción de Libro de Cuentas, ante el Tribunal de Garantías Electorales, funcionarios de la Registraduría expresaron no tener ningún conocimiento del proceso (Entrevista #4).

- Hacer un llamado a las autoridades nacionales, departamentales, locales, Registraduría Nacional y Consejo Nacional Electoral, para realizar campañas más fuertes de pedagogía electoral en la zona rural de la CTEP.

Bibliografía

Caracol Radio. (2 de noviembre de 2013). Los Montes de María ya están en postconflicto: gobernador de Bolívar. https://caracol.com.co/radio/2013/11/02/regional/1383409440_006945.htm

Consejo Nacional Electoral. Resolución 5882 del 1° de octubre de 2021

Corporación Opción Legal, Fundación Cultura Democrática FUCUDE, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, Universidad Tecnológica de Bolívar y Mesa de Organizaciones de Población Desplazada de Los Montes de María. (2020). Los Montes de María bajo fuego, voces de las víctimas de la violencia. https://codhes.files.wordpress.com/2021/01/montes-de-maria-bajo-fuego.pdf

Diario de Paz (6 de julio de 2019) La paz que viene del pueblo. Una visita al Espacio Regional de Construcción de Paz en los Montes de María. https://diariodepaz.com/2019/09/30/espacio-regional-paz-montes-de-maria/

El Tiempo. (4 de febrero de 2015). Los Montes de María, en Bolívar, ya piensa en posconflicto. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15196475

El Universal. (2 de julio de 2019). Gobernación de Bolívar realizará consejo de seguridad luego de amenazas a la líder social en Montes de María. https://www.eluniversal.com.co/regional/bolivar/gobernacion-de-bolivar-realizara-consejo-de-seguridad-luego-de-amenazas-a-la-lider-social-en-montes-de-maria-JF1351874

El Heraldo. (28 de noviembre de 2015). Postconflicto, enorme reto para Montes de María: alcaldes. https://www.elheraldo.co/bolivar/postconflicto-enorme-reto-para-montes-de-maria-alcaldes-230719

Mercado Vega, Armando 2016. Contrarreforma agraria y conflicto armado: Abandono y despojo de tierras en los Montes de María, 1996 – 2016. Economía & Región, 11(2), 197-248.

Mercado Vega, Armando. (2018). "¿Posconflicto electoral? Nuevos y viejos riesgos electorales en zonas de transición: el caso de los Montes de María" En: Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales Colombia 2018. Misión de Observación Electoral

Mercado Vega, Armando. (2019). "Elecciones locales en Montes de María, 2019: riesgo electoral persistente y violencia política de baja intensidad". En: Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones de autoridades locales Colombia 2019. Misión de Observación Electoral

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010), Los Montes de

María: análisis de la conflictividad. PNUD Colombia.

Portafolio. (20 de junio de 2016). Montes de María firma el primer contrato para el

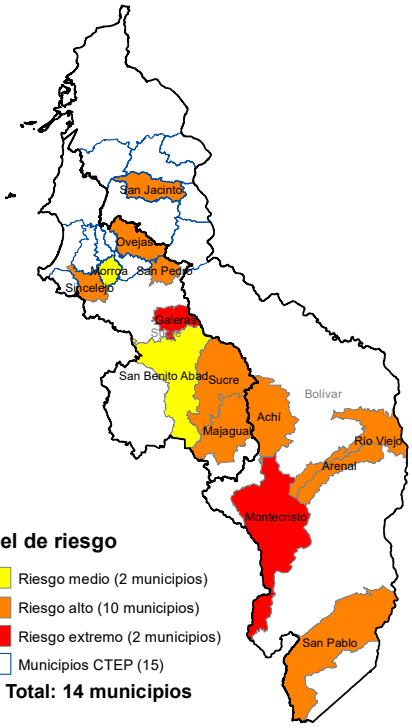
posconflicto por $ 2,3 billones. https://www.portafolio.co/economia/gobierno/contrato-posconflicto-firmo-montes-maria-49782

Entrevistas individuales a líderes y lideresas en los Montes de María:

- Entrevista #1: 27/12/2021
- Entrevista #2: 28/12/2021
- Entrevista #3: 29/12/2021
- Entrevista #4: 30/12/2021

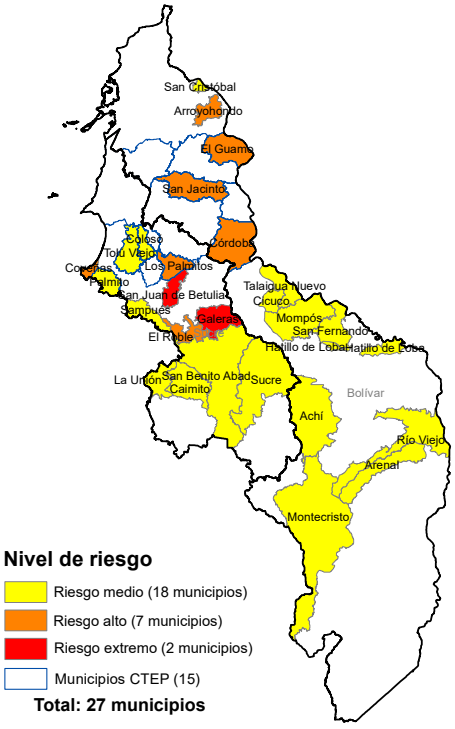
Mapa # 46.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para Montes de María

Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia

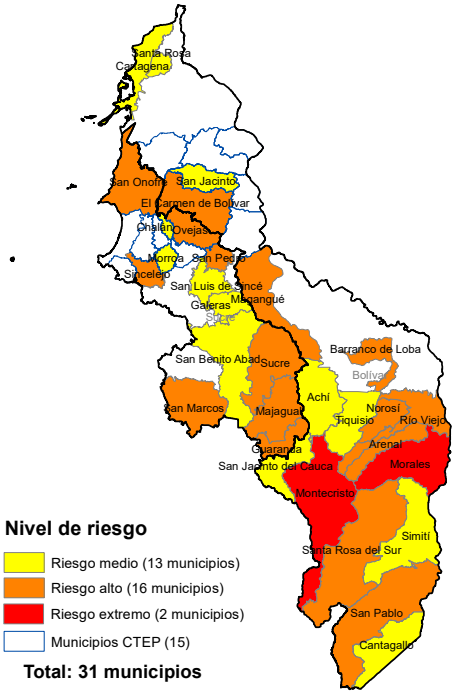


Mapa consolidado de factores indicativos de fraude de la Cámara de Representantes

Mapa consolidado de factores indicativos de fraude del Senado de la República



Mapa consolidado por factores de violencia



Riesgos electorales en el Arauca. Entre la guerra y la corrupción

Autor:
FREDDY JOSÉ TELLO TABARQUINO
Pastoral Social – Caritas Arauca

Finalizado el año 2021, el departamento de Arauca recibe el nuevo año con un gobernador encargado, asumiendo tal función el general (r) Alejandro Miguel Navas, delegado por el presidente de la República, luego de que el gobernador Facundo Castillo Cisneros fuera sindicado de vínculos con el ELN y capturado en Bogotá, D. C., el 21 de octubre de 2021. Seguidamente, el 23 de noviembre de 2021 fue cobijado con medida de aseguramiento, quedando así imposibilitado para ejercer el cargo de gobernador mientras se define su situación jurídica. Cabe señalar que Castillo Cisneros también fue gobernador de Arauca durante el periodo 2012-2015, en el cual sus prácticas también fueron objeto de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación (FGN).

En este momento, la investigación de Castillo Cisneros versa en torno a sus vínculos con el terrorismo organizado, por lo que

> será imputado por los delitos de concierto para delinquir; financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada; contrato sin cumplimiento de requisitos legales; y peculado por apropiación agravado. (Fiscalía General de la Nación [FGN], 2021, párr. 5)

Tales acusaciones no resultan ser una novedad, pues de los mismos vínculos se sindica también al exgobernador inmediatamente anterior Ricardo Alvarado Bestene, quien ejerció el cargo en el periodo comprendido entre 2016 y 2019. Esto es un claro indicador de que

para la FGN, la administración pública del departamento de Arauca ha estado estrechamente relacionada con el terrorismo durante al menos los últimos ocho años, manteniendo relación directa con el ELN. Esta relación, según la FGN, se hace más visible a través del direccionamiento de contratos en los que por medio de contratistas afines a este grupo, se logra direccionar la contratación estatal para que así obtengan financiamiento.

Es de resaltar que se hace necesario hacer hincapié en estos eventos dado que históricamente Arauca ha sido considerado como fortín del ELN, donde políticamente han tenido el control. De ser ciertas las acusaciones de la FGN, los distintos procesos que ya adelantan significarían un duro golpe al financiamiento de este grupo armado, que perdería enlaces para la contratación. A su vez, esto implicaría una victoria en contra del grupo guerrillero que por unidad de mando y hombres combatientes es el de mayor influencia en la región en la actualidad, llevándolo a buscar fuentes de financiamiento alternativas o la recuperación de su brazo político, influyendo así directamente en las próximas elecciones.

En otro escenario se encuentra la problemática con las disidencias de las FARC. Arauca está conformado por siete municipios, de los cuales cuatro —Arauquita, Fortul, Saravena y Tame— tienen Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que en su área rural tienen 472 veredas. Si bien se puede decir que en todos los municipios del departamento hay presencia de grupos armados ilegales (GAI), en estos cuatro municipios la presencia hoy es más fuerte, pues aunque el proceso de paz acordado con las FARC-EP tuvo un impacto positivo en la zona, también dio origen a dos actores armados diferentes. Por un lado, se encuentra el Décimo Frente de las FARC-EP o Martín Villa, que no reconoce los acuerdos y manifiesta seguir siendo las FARC y, por otro lado, la Nueva Marquetalia comandada por Iván Márquez.

No se puede pasar por alto que Arauca comparte más de 200 kilómetros de frontera fluvial con Venezuela, lo que es en estos momentos un factor determinante para el conflicto, ya que la operación de los GAI se da en los dos territorios, donde encuentran alternativas de financiamiento ilegal tales como el tráfico de hidrocarburos y el cobro de "vacunas" a los contrabandistas por el paso de mercancía, en cual les genera un beneficio económico. En esta búsqueda de financiamiento ilegal los líderes sociales y políticos se han visto afectados con el robo de sus vehículos blindados para ser vendidos en Venezuela, y en este momento "las autoridades en Arauca investigan el robo de cinco vehículos en zona rural del municipio de Arauquita, tres de ellos vinculados a la UNP para la protección de líderes sociales y dos más pertenecientes a una misión médica" (Caracol Radio, 2021, párr. 1).

A mediados de abril de 2021 se hizo notoria la confrontación existente entre los GAI, con la crisis humanitaria aconteci-

da en La Victoria, estado Apure, del lado venezolano de la ribera del río Arauca. El Estado venezolano manifestó que el conflicto se dio en razón a la persecución en contra de las guerrillas colombianas, sin embargo por parte de la población se comentó que esta confrontación se produjo debido a que la Guardia venezolana no tiene una relación de cooperación con la Nueva Marquetalia, a diferencia de la que sí tiene con las disidencias del Décimo Frente, actor que ha venido cobrando relevancia en ese lado de la frontera.

> Ese actor que al parecer busca recomponer el control de la zona se hace llamar "Frente Décimo de las FARC", dirigido por "alias Ferley" y que ha adquirido mayor capacidad militar y económica durante los últimos meses.
>
> En 2016, las FARC firmaron, con el apoyo logístico de Venezuela, un acuerdo de paz con el Estado colombiano. Pero varios grupos dentro de la misma guerrilla se opusieron al acuerdo o se rearmaron poco después de la firma.
>
> Hoy las diferentes disidencias de las FARC tienen distintas expresiones, intereses y territorios de control.
>
> El gobierno venezolano siempre ha negado cualquier pacto con las guerrillas colombianas, pero Mantilla sostiene que "ahora se ha producido una tensión entre los arreglos locales que pueden tener el Frente Décimo con los componentes regionales del ejército venezolano y los arreglos nacionales que pueden tener el gobierno nacional en Caracas con la Segunda Marquetalia (otra disidencia). (BBC News, 2021, numeral 3)

Finalmente, es en las zonas rurales de los municipios PDET en las cuales se llevarán a cabo las elecciones de las Circunscripciones Temporales Especiales de Paz (CETP). Si bien ya las FARC como grupo armado organizado (GAO) no operan con la misma capacidad y unidad de mando bajo las órdenes de su secretariado, la diversificación de actores armados ha generado una nueva ola de inseguridad a diferente escala, en la que está inmersa la población civil como víctima directa. Para ejercer sus labores, los entes estatales requieren el beneplácito de estos GAI, ya que la Fuerza Pública no puede ejercer un control del territorio veraz y permanente. Esto lleva a que las elecciones de las CETP de una u otra manera se vean afectadas por el conflicto armado, puesto que al haber disputa de territorio por estos actores, quienes aspiren a ocupar las distintas curules deben tener su beneplácito para el ejercicio de sus campañas electorales.

Bibliografía

BBC News. (2021, 6 de abril). *Crisis en Apure y Arauca: 5 claves para entender la escalada de violencia en "la otra frontera" entre Colombia y Venezuela*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56645187

Caracol Radio. (2021, 16 de diciembre). *Hombres armados hurtan cinco vehículos institucionales en Arauca.* https://caracol.com.co/radio/2021/12/16/regional/1639633197_291286.html

Fiscalía General de la Nación [FGN]. (2021, 21 de octubre). *Capturado gobernador de Arauca por posibles nexos con organizaciones criminales.* https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/capturado-gobernador-de-arauca-por-posibles-nexos-con-organizaciones-criminales/

Mapa # 47.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para Arauca

Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia

Mapa consolidado de factores indicativos de fraude de la Cámara de Representantes

Mapa consolidado de factores indicativos de fraude del Senado de la República

Mapa consolidado por factores de violencia

Mapa de Riesgo Electoral en Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, región Pacífico: Valle del Cauca, Cauca y Nariño, 2022

Autores:
EDUARDO ANDRÉS CHILITO
FERNANDO CALVACHE
Universidad del Cauca
Grupo de Investigación Actores, procesos e instituciones políticas - IAPRIP

1. Introducción

El presente capítulo aborda la dinámica de riesgo electoral en el marco de las elecciones a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) en tres departamentos de Colombia: Valle del Cauca, Cauca y Nariño. A lo largo de dichos departamentos se encuentran a su vez tres CTEP, conformadas por municipios que no necesariamente se agrupan de acuerdo con su orden político administrativo. Estas son, con sus respectivos municipios: **C 1 Valle del Cauca-Cauca-Nariño** (Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez, Toribío, Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa, Florida y Pradera); **C 9 Pacífico Valle del Cauca-Cauca** (Buenaventura, Timbiquí, López de Micay y Guapi) y **C 10 Pacífico-Nariño** (El Charco, La Tola, Magüí, Mosquera, Olaya Herrera, Roberto Payán, Santa Bárbara, Tumaco, Barbacoas, Ricaurte y Francisco Pizarro).

Como ha sido expresado en diferentes ocasiones, los departamentos aquí reseñados comparten como rasgo común una relevancia por

su ubicación geoestratégica hacia el Pacífico colombiano, así como por la presencia histórica de la mayoría de los actores del conflicto y por iniciativas civiles por la paz. La subregión Pacífico se caracteriza por contar con población étnica, principalmente indígena y afro, así como por su biodiversidad, lo que la ha hecho un lugar clave también para la presencia de economías ilegales: en el Pacífico los actores armados han logrado capitalizar el negocio de la droga, del tráfico de armas, de la trata de personas, de la extracción de minerales, así como una diversidad de actividades ilegales que, sin duda, representan un riesgo para la sociedad civil y los procesos democráticos.

Por lo anterior, en un primer momento se señalan los riesgos electorales de acuerdo con el mapa de violencia política y social de 2021, en las elecciones a las CTEP. En un segundo momento, se elabora un breve panamora general del conflicto armado, las economías ilegales y la violencia contra personas líderes sociales y defensores de derechos humanos en el departamento. Por último, se proponen algunas consideraciones finales y recomendaciones para la libre expresión del voto con ocasión del proceso electoral en estos tres departamentos.

2. Riesgo consolidado de fraude electoral y mapa de violencia política y social 2021-2022

En lo concerniente a los riesgos electorales por motivos de fraude para tres departamentos del occidente colombiano (Valle del Cauca, Cauca y Nariño), intervienen una serie de variables que lo advierten; en este caso, además de las tradicionalmente sugeridas por la MOE, a saber: niveles y variación atípica de la participación, niveles atípicos de votos nulos y tarjetas no marcadas, dominio electoral o limitaciones a la competencia; también, se hacen recurrentes, de acuerdo con la coyuntura, variables tales como: dificultad de acceso a puestos de votación, déficit de cedulación, disparidad entre el censo electoral y el censo poblacional. Estas últimas, todas comprometidas con la elección de los representantes de víctimas del conflicto armado a través de las CTEP.

A continuación, se analizan los factores indicativos de fraude electoral para Cámara de Representantes y Senado en los tres departamentos. Para tal propósito, se tendrá en cuenta el comportamiento del primer grupo de variables según los resultados obtenidos en cada municipio en las elecciones legislativas de 2018. De esta manera, siguiendo la clasificación hecha por la MOE, el nivel de riesgo se estimará en orden descendente: extremo (3), alto (2), medio-alto (1), medio-bajo (-1), alto (bajo el nivel de la variable) (-2) y extremo (bajo el nivel de la variable) (-3).

Sin embargo, para una mejor representación y síntesis de los resultados, los municipios se agruparán de acuerdo con lo que arrojan los consolidados en cada una de las corporaciones legislativas. En ese sentido, se propone la siguiente clasificación: confluencia de riesgos en ambas corporaciones, riesgo en una sola corporación y ningún riesgo. No obstante, se

aclara que el hecho de que un municipio sea catalogado en ningún riesgo, no significa que no haya alteración de alguna de las variables, en este caso, ocurre que el riesgo sea muy bajo o esté presente en una sola variable.

En lo que se refiere al Valle del Cauca, este es uno de los departamentos en el que, de acuerdo con el consolidado, la mayoría de sus municipios no presentan ningún riesgo en ambas corporaciones; sin embargo, cuando existe, se ubica en pocas variables con un rango que oscila entre medio-alto (1) y medio-bajo (-1). Esta dinámica es común en 39 de los 42 municipios que conforman el departamento. Respecto a los tres restantes, estos tienen el siguiente comportamiento: en el caso de Buga y El Cairo, confluyen riesgos tanto para Cámara y Senado, pero son distintos los factores que intervienen. En cuanto a Buga, está catalogado como medio-alto (1) y se debe a la variación de la participación y el número elevado de votos nulos en ambas corporaciones. Por su parte, el municipio de El Cairo presenta riesgo alto (2) en Cámara y medio-alto (1) en Senado; el factor sobresaliente que interviene es el de dominio electoral. Por último, está catalogado el municipio de Versalles, que presenta riesgo alto (2) solo en Senado, también por dominio electoral.

Aunque no en las mismas proporciones, el caso del departamento del Cauca es similar al del Valle del Cauca. Teniendo en cuenta el consolidado, 30 municipios de los 42 que tiene el departamento no presentan riesgo por fraude electoral tanto en Cámara como en Senado. No obstante, es importante tener en cuenta el comportamiento de algunas variables en algunos municipios de este grupo: es el caso de Santander de Quilichao y Totoró, respecto al primero, la variable votos nulos es alta para Senado, mientras que en el segundo, la variable dominio electoral también es catalogada como alta para la misma corporación. Por otro lado, en 10 municipios confluyen riesgos en las dos corporaciones legislativas, este es el caso de los municipios de Almaguer, El Tambo, Guachené, Morales, Padilla, Piamonte, Puerto Tejada, San Sebastián, Sucre y Villarrica. De este grupo, mención aparte merecen los casos de Guachené, Padilla, Puerto Tejada y Villarrica por votos nulos, el caso de Sucre por variación en la participación y San Sebastián por dominio electoral. Por último, en el grupo de los municipios que presentan riesgo para una sola corporación, está el caso de Argelia con riesgo alto para Senado y López de Micay con riesgo medio-alto.

En cuanto al departamento de Nariño, de acuerdo con el consolidado, un número considerable de sus municipios no presenta ningún riesgo para ambas corporaciones, esto ocurre concretamente en 42 municipios de los 64 que lo conforman. No obstante, cuando algunas de las variables se expresan, la gran mayoría se ubican entre un nivel medio-alto (1) y alto (bajo el nivel de la variable) (-2). Por otro lado, se destaca que hay una muestra importante de municipios en los que con-

fluye el riesgo tanto en Cámara y Senado, de este grupo hacen parte 16 municipios: Contadero, Chachagüí, El Charco, El Peñol, El Tablón, Funes, Imués, La Cruz, La Florida, Linares, Nariño, Ospina, Francisco Pizarro, Providencia, San Bernardo y San Pedro. Para resaltar, los índices de riesgo extremo y alto, en los municipios de Funes, Nariño y Francisco Pizarro, principalmente por el nivel atípico y la variación en la participación. Finalmente, están los municipios que presentan riesgo en la elección de una de las instancias legislativas, en este caso, solo aparecen 6, a saber: Ancuyá, La Tola, Puerres, Ricaurte, San Lorenzo y San Pablo. Para tener en cuenta, el comportamiento de las variables dominio electoral en Senado (2) en Puerres y dominio electoral en Cámara (1) en Ricaurte.

Por otra parte, los riesgos por fraude que se indican para los municipios CTEP no distan del todo de los anteriormente identificados, sin embargo, es pertinente aclarar que, en este caso, el cálculo que se establece se elabora de acuerdo con los resultados obtenidos para Congreso en 2018 en la zona rural de cada uno de estos municipios. De esta manera y continuando con la anterior clasificación, los resultados más sobresalientes para cada una de las circunscripciones establecidas en estos tres departamentos son los siguientes: en el caso de la C 1 (Valle del Cauca, Cauca y Nariño), en solo 6 municipios de 24 confluyen riesgos, 4 de ellos hacen parte del Cauca (Argelia, Buenos Aires, Miranda y Santander de Quilichao) y 2 de Nariño (El Rosario y los Andes). Por su parte, en la C 9 (Pacífico: Valle del Cauca y Cauca), hay riesgo consolidado en los 3 municipios del Pacífico caucano (Timbiquí, López de Micay y Guapi). Finalmente, en la C 10 que agrupa a municipios del Pacífico nariñense, en 7 de los 11 municipios que conforman esta circunscripción confluyen riesgos (La Tola, Magüí, Mosquera, Olaya Herrera, Roberto Payán y Santa Bárbara).

Por otro lado, según reportes hechos por la MOE en octubre del año pasado, es posible que algunas poblaciones ubicadas en estas circunscripciones presenten déficit de cedulación. En este caso, son 18 los municipios que se encuentran comprometidos con esta situación, de los cuales 9 hacen parte de la C 1, 1 de la C 9 y 7 de la C 10. Por último, es importante anotar que la variable dificultad de acceso a puestos de votación —por lo menos hasta esa fecha— no aparece reflejada en ninguna de las circunscripciones.

En lo que corresponde a los riesgos por violencia política, social y comunal para estos tres departamentos, el consolidado para 2021 registra 126 hechos de violencia, en los que 77 tienen que ver con amenazas, 32 con asesinatos, 14 con atentados, 2 con violencia contra mujeres en política y 1 con secuestro.

En este contexto, el departamento que presenta el mayor número de hechos de violencia es el Valle del Cauca, con un total de 60. De los cuales, el 80 % de ellos tuvieron lugar en el municipio de

Cali (46), siendo en su mayoría amenazas (40). En concreto, son 7 los municipios de los 42 del departamento que presentan estos inconvenientes, a saber: Cali, Buenaventura, Buga, Candelaria, Florida, Jamundí y Tuluá. Respecto a los hechos de violencia, estos se distribuyen así: 45 amenazas, 11 asesinatos, 3 atentados y 1 hecho de violencia política contra la mujer. En cuanto el tipo de violencia, la gran mayoría está dirigida a líderes sociales, en este caso, se registran 39 hechos: 31 amenazas, 7 asesinatos y 1 atentado, en los que, las acciones van dirigidas principalmente a líderes sindicales (14) e indígenas (10). Seguidamente, aparecen los hechos de violencia contra líderes políticos, la gran mayoría ocurridos en municipios como Cali, Buga y Jamundí, en este caso, suman un total de 18, distribuidos principalmente entre amenazas (14) y asesinatos (2). Por último, está el registro de hechos de violencia contra líderes comunales, esta vez, con un total de 3, distribuidos así: 2 asesinatos ocurridos en Tuluá y 1 atentado en Cali.

Para el caso del Cauca, estos hechos de violencia tienen lugar en 17 municipios de los 42 que conforman el departamento. En esta oportunidad, se registran 54, y es Caldono el municipio mayormente comprometido con ellos, con un total de 22, de los cuales 19 son amenazas. En cuanto a su distribución, esta responde al siguiente comportamiento: 27 amenazas, 16 asesinatos, 9 atentados, 1 secuestro y 1 hecho de violencia política contra la mujer. Respecto al tipo de violencia, los mayormente afectados son los liderazgos sociales con 39 hechos, de los cuales 18 son amenazas, 14 son asesinatos y 7 atentados. Una cifra similar a la del departamento del Valle del Cauca, pero con una expresión de mayor letalidad, en la que 24 de ellos están dirigidos a líderes indígenas. Por otro lado, aparecen 14 hechos de violencia política, determinados por 8 amenazas, 2 atentados, 2 asesinatos, 1 secuestro y 1 hecho de violencia política contra la mujer. Finalmente, se registra un solo hecho de violencia contra líderes comunales, esta es una amenaza y tiene lugar en el municipio de Argelia.

Por su parte, el departamento de Nariño solo registra 12 hechos de violencia, en los cuales 10 de sus municipios de los 64 que lo conforman se ven comprometidos. En este caso, 5 se constituyen en asesinatos, 5 en amenazas y 2 en atentados. El tipo de liderazgo mayormente afectado es el social (6), esta vez, con 4 asesinatos, 1 atentado y 1 amenaza. No obstante, este mismo número les corresponde a los liderazgos políticos (6) pero con una menor letalidad: 4 amenazas, 1 atentado y 1 asesinato (Misión de Observación Electoral [MOE], 2021).

No obstante, para una mejor comprensión en cuanto a los hechos de violencia acaecidos en la región suroccidental, es importante indagar sobre la presencia y el respectivo accionar de los diversos grupos armados ilegales (GAI) establecidos en el territorio. En este caso, continuando con el registro hecho por la MOE, en

2021 tuvieron lugar 226 acciones, entre las que sobresalen masacres, homicidios, combates, desplazamientos, reclutamiento de menores y hostigamientos. En los cuales, de acuerdo con la tipificación de los móviles, 142 corresponden a las disidencias de las FARC, 50 a grupos armados organizados (GAO), 19 al ELN y 15 a grupos no identificados (MOE, 2021).

A pesar de que más adelante se hará un breve panorama del conflicto armado en cada uno de los departamentos, con énfasis en la reconfiguración territorial en un escenario de posconflicto, es importante advertir sobre el comportamiento de cada uno de ellos en relación con los principales municipios donde tienen presencia o desarrollaron acciones en 2021. En el caso de las disidencias de las FARC, sus acciones bélicas y amedrentamientos fueron mayormente realizados en el Cauca (96), principalmente en municipios que padecen la problemática del narcotráfico, la mayoría de ellos ubicados en la subregión norte del departamento, siendo Caloto el más afectado con 16 acciones. No obstante, hay que tener en cuenta la situación del municipio de Argelia, que, a pesar de no hacer parte de esta subregión, ostenta el mayor número de acciones por parte de estos actores; en este caso, se registran 22. Luego aparece el departamento del Valle del Cauca con 24 acciones, la gran mayoría de ellas desarrolladas en Buenaventura, Tuluá y la zona limítrofe con el Cauca. Por su parte, en Nariño solo se registran 22 acciones, la mitad de ellas ocurridas en Tumaco y el resto distribuidas en otros municipios del pacífico nariñense.

Por otra parte, de acuerdo con el número de acciones, están los GAO, que tienen un registro de 50, la mayoría de ellas ocurridas en Nariño (22). Respecto a este último, nuevamente se ven comprometidos municipios de la subregión Pacífico, entre los que sobresale de nuevo Tumaco (10) y Magüí Payán (7). Después está el departamento del Valle del Cauca con 15 acciones, la mayoría de ellas ocurridas en Buenaventura (8), el resto distribuidas entre Cali, Jamundí y Tuluá. Por último, aparece el Cauca, el cual cuenta con 13 acciones, en donde nuevamente Argelia tiene el mayor número de ellas (7).

Finalmente, en menor medida están las acciones del ELN (19) y los grupos no identificados (15). En el caso de los primeros, estas tienen lugar en mayor número en Cauca, en especial en territorios en los que históricamente han hecho presencia como Argelia, Bolívar y Patía. Después aparece Valle del Cauca con 6, en donde Buenaventura salta a la vista con 4 acciones. Por último está Nariño con 5 acciones, registradas en Cumbal, Cumbitara, Providencia y Ricaurte. Respecto a los grupos no identificados, estos cuentan con 15 acciones, casi todas ellas desplegadas en Cauca y solo una en el Valle del Cauca; de este grupo, nuevamente sobresale el caso de Argelia con 8 acciones.

3. Departamento del Cauca

3.1 Actores armados ilegales

El Cauca ha tenido presencia de grupos armados como el Movimiento Arma-

do Quintín Lame (MAQL), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) entre 1970 y 2016, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los grupos armados organizados residuales (GAOR) y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (1980 y 1990). Al respecto, se identifican algunos momentos históricos. En primer lugar, la ofensiva del Estado colombiano en 1960 y la llegada de algunos guerrilleros a Riochiquito, Cauca (Molano, 2016). En segundo lugar, la celebración de la "Primera Conferencia" de las FARC que trazó la estrategia militar, la constitución del "Bloque Sur" y la creación del Estado Mayor Conjunto (Verdad Abierta, 2012). En tercer lugar (1970 y 1980), las FARC constituyen cuatro núcleos de incidencia, uno de ellos en el norte del departamento (1993) llamado el Comando Conjunto de Occidente (Bloque Alfonso Cano). En 1982 se conforma la disidencia de las FARC "Comando Ricardo Franco" en el sur del Cauca (El Espectador, 2018). En 1984 nace el Movimiento Armado Quintín Lame (desmovilizado en 1991), grupo que tuvo alianzas con el Movimiento 19 de abril (M-19), el Comando Ricardo Franco y la Coordinadora Nacional Guerrillera. En 1990 las FARC se convierten en el actor armado hegemónico, con la conformación del Bloque Occidental (1993) (Chilito y Calvache, 2018).

Por su parte, en 1989 el ELN conformó el Frente de Guerra Suroccidental, y logró contener a las FARC en la década de 2000. Este grupo tuvo presencia en 23 municipios del Cauca y hoy en día ha entrado en confrontaciones con disidencias de las FARC.

En los años 2000 incursionan los paramilitares en Buenos Aires y otros municipios del norte. Posteriormente, Éver Veloza (HH) asume la comandancia del Bloque Calima y conforma el Frente Farallones. Más adelante las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) hacen presencia en Suárez donde constituyeron grupos de milicias y "limpieza social". Por último, desde 2001 hasta 2004 los paramilitares incursionan en el centro del departamento (Observatorio Pacífico y Territorio, s. f.).

Con el Acuerdo final, algunos excombatientes de las FARC se reagrupan en dos frentes: por un lado, las disidencias (Bloque Suroriental compuesto por el Frente Primero, Frente Séptimo y Frente Acacio Medina) y, por otro lado, los Grupos Residuales (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz], 2020). En la región, tienen presencia 8 grupos residuales en 23 municipios (Indepaz, 2020).

Desde 2018, disidencias, ELN y EPL se disputan el control de la minería ilegal y las rutas del narcotráfico (Suárez, Santander de Quilichao y Morales); en Corinto, Caloto y Toribío, se presentan confrontaciones por la producción de marihuana entre el Nuevo Frente Sexto y el EPL; en Argelia y El Tambo, carteles de droga, disidencias y el ELN se disputan el control de la producción y el tráfico de cocaína (La Silla Vacía, 2018).

3.2 Economías ilegales

Por su ubicación geográfica, el Cauca es un lugar estratégico para los cultivos de destinación ilícita, principalmente en los municipios del sur (Bolívar y Argelia). Hoy en día, los enclaves productivos se han desplazado hacia la región central que comunica a Argelia con el Tambo y Popayán. A su vez, dicha ruta facilita la conexión con el Pacífico y el norte del Cauca donde se ha incrementado el número de hectáreas de coca en Buenos Aires, Suárez, Jambaló y Corinto (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2020). Así, este incremento traza la ruta de salida de la droga que va desde el sur (Balboa y Argelia), pasando por el centro (El Tambo) y llegando hasta el norte y el Pacífico colombiano. De igual manera, en territorios indígenas se han incrementado los cultivos de destinación ilícita, por ejemplo, en Jambaló (2019) con 68 hectáreas. En la subregión norte existen cultivos de marihuana, lo que implica una presión social considerable, por la llegada de actores armados ilegales. Los enclaves productivos se ubican en la región central, extendiéndose por la cordillera Occidental hasta el Pacífico. Si bien, la mayor concentración se da en el sur y en las zonas aledañas a El Tambo, los actores armados han identificado un importante centro de producción en municipios golpeados por el conflicto armado y las economías ilegales. De acuerdo con el censo de cultivos de coca, entre 2019 y 2020 disminuyó en la región del Pacífico las hectáreas sembradas de 57 897 a 50 701 hectáreas (UNODC, 2020). Los cultivos de coca se extienden desde el sur (Argelia, Balboa y Patía), el centro y Pacífico (El Tambo), hasta al norte (Jambaló, Caloto y Corinto).

En cuanto a la minería, en 2001 aumentó la atención de actores armados ilegales sobre esta actividad, principalmente en Suárez y Buenos Aires. En el plano legal, para 2012 fueron otorgados más de 241 títulos para la exploración minera, es decir, cerca del 50 % del territorio (Trujillo et al., 2018). Desde 2014, la explotación de oro provocó la llegada de población a municipios como Caldono, Caloto, Suárez, Buenos Aires y Jambaló. En Santander de Quilichao la exploración de oro sobre el río Quinamayó atrajo la atención de actores armados ilegales. En el Cauca existen más de 353 188 hectáreas en títulos mineros, esto es, cerca de 1 292 000 hectáreas destinadas a la extracción de recursos no renovables. La presencia de minería ilegal ha provocado a su vez violaciones contra los defensores de derechos humanos y líderes sociales (Betancur, 2019).

3.3 Violencia contra líderes sociales, comunales o políticos

Desde 2020, el Cauca asiste al incremento de las violaciones a los derechos humanos. Durante las movilizaciones de 2021 las organizaciones de base denunciaron la situación de crisis humanitaria por los índices de pobreza, el deterioro de las condiciones sanitarias y el desempleo (Betancur, 2019). Entre el 28 de abril y el 15 de mayo de 2021, se registraron

cerca de 49 homicidios cometidos al parecer por miembros de la Fuerza Pública y civiles sin identificar. En igual sentido, 578 personas resultaron heridas en confrontaciones con la Fuerza Pública, 37 de ellos con lesiones oculares, 87 personas fueron víctimas de violencia basadas en género, 1460 personas fueron detenidas, algunas de ellas denunciaron tortura y tratos crueles e inhumanos y cerca de 89 personas desaparecidas (El Espectador, 2021). Entre marzo de 2020 y marzo de 2021 se registraron 294 homicidios y 2 casos de desapariciones forzadas de personas reconocidas como líderes sociales, siendo Cauca el departamento con mayor número de registros (84 casos), seguido de Nariño (44 casos) y Antioquia (29). La mayoría de los casos se registraron en la subregión norte y Pacífico (Suárez, Caloto, Buenos Aires, Morales, Toribío y Corinto) y en los municipios de Argelia y El Tambo (Comisión Colombiana de Juristas [CCJ], 2021). En 2021, el municipio que registró un mayor número de hechos relacionados con la violencia contra líderes sociales fue Caldono (22), seguido por Popayán (4), Argelia y Corinto (3), entre otros (MOE, 2021). Ahora bien, existen tres factores determinantes en la violencia contra líderes sociales en el Cauca: 1) la reconfiguración militar luego de la desmovilización de las FARC; 2) la relación entre actores armados y economías ilegales y 3) la implementación del Acuerdo final (Defensoría del Pueblo, 2020).

4. Departamento de Nariño

4.1 Actores armados ilegales

El departamento de Nariño está dividido en cinco subregiones: norte que agrupa 20 municipios; occidente con 9 municipios; sur donde se encuentran 17 municipios; Pacífico nariñense con 12 municipios y la región centro con 6 municipios (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010).

En Nariño han hecho presencia la mayoría de los actores del conflicto armado colombiano, tanto guerrilleras, como paramilitares, GAO y estructuras dedicadas a actividades ilícitas. En los últimos años, antes de la desmovilización de las FARC se concretaron alianzas entre el ELN, grupos paramilitares y el Ejército Nacional, con el fin de enfrentar el ascenso de las FARC en la región. Desde 1970, se registra presencia de las guerrilleras en el departamento, con el accionar de las FARC y del ELN.

Para 1970, la presencia de las FARC en Nariño era poco documentada, pues el accionar de esta guerrilla se concentró en otras regiones del país. Fue para 1980 cuando este grupo guerrillero inició sus operaciones en la región, con el Frente 8 del Bloque Occidental, principalmente en el norte de Nariño (El Rosario, Leiva, Cumbitara y Policarpa) con el Frente 29, este último con operaciones en el sur, occidente y el Pacífico. En estricto sentido, la expansión de las FARC se produjo en 1990, debido al accionar del Bloque Sur y los frentes 2, 8, 13, 29, 32 y 48 (PNUD, 2010). Para 1992, se intensifican las accio-

nes de las FARC en Nariño con el fin de controlar las rutas de narcotráfico y armas hacia el Putumayo. En esta década, uno de los hechos más recordados es la toma de la base militar de Patascoy en 1997.

En los años 2000 las FARC controlan el piedemonte y la producción de coca. Por su parte, el ELN controla el mercado de la amapola, en tanto que los paramilitares las rutas de la costa nariñense.

Por su parte, la presencia del ELN en Nariño se registra desde 1980 con la premisa del accionar político. Esta guerrilla se expandió con los frentes Comuneros del Sur en 1989, José Luis Cabrera, Manuel Vásquez Castaño y el José María Becerra. Este grupo se apropió de economías ilegales como la minería, la extorsión y los secuestros. En 2009, el ELN fraguó una alianza con Los Rastrojos, con el fin de combatir a las FARC. Otra de las guerrillas con presencia en Nariño fue el EPL a través del Frente Aldemar Londoño. Sin embargo, este grupo se desmovilizó en 1991. En cuanto a los paramilitares, arribaron al Pacífico nariñense en 1990 con las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU). Fue a través del Frente Libertadores del Sur del Bloque Central Bolívar que se consolidó su accionar en Nariño (PNUD, 2010).

En los últimos años, las acciones de los GAO han llevado a un aumento en los hechos victimizantes de la población nariñense. Son diversos los intereses de estos actores en la región: por un lado las economías ilegales, y por el otro su ubicación geoestratégica. En medio de los enfrentamientos entre estos actores armados se generan violaciones a los derechos humanos y diversos hechos victimizantes, siendo el más recurrente el desplazamiento forzado, en municipios como Roberto Payán, Olaya Herrera, Magüí Payán, Iscuandé, Tumaco, Francisco Pizarro y Mosquera (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA], 2020).

A este respecto, enero y agosto de 2020 fueron desplazadas 8054 personas, afectando zonas como la Costa Pacífica en las subregiones de Telembí, Sanquianga, Pacífico Sur y Piedemonte Costero. Al norte del departamento, los municipios más afectados son Leiva, Cumbitara, Policarpa y Samaniego; así mismo, el sur de Nariño en la frontera con Ecuador (OCHA, 2020). Para 2020, Tumaco fue uno de los municipios más golpeados por el desplazamiento masivo de cerca de 3040 habitantes. Por su parte, en la jurisdicción del Consejo Comunitario Unión del Río Chagüí, las principales afectaciones están relacionadas con la presencia de minas antipersonal, homicidios, amenazas y restricciones a la movilidad (OCHA, 2020). Para el primer semestre de 2020 se registraron restricciones a la movilidad en municipios como Tumaco, Roberto Payán, Barbacoas, Magüí y Cumbal (OCHA, 2020).

4.2 Economías ilegales

El departamento de Nariño tiene una posición geoestratégica por su salida al mar y por ser frontera con Ecuador. La subre-

gión Pacífica, donde se encuentran los municipios de Magüí, Mallama, Mosquera, Olaya Herrera, Ricaurte, San José, Roberto Payán, Santa Bárbara, Tumaco y Barbacoas, ha sido una de las más afectadas por el conflicto armado (guerrilla, paramilitares y GAOR), lo que obedece, entre otros factores, a la presencia de cultivos de destinación ilícita y a las economías extractivas. El territorio de Tumaco, por ejemplo, tiene salida al mar y en Ricaurte y Barbacoas su frontera poco protegida con Ecuador, ha propiciado rutas para las economías ilegales, una de ellas reciente (la carretera) y otra antigua (el río Patía). Así pues, los municipios que comprenden estas dos vías de comunicación han sido afectados por la violencia política y el conflicto armado.

A pesar de las tensiones con los diversos actores armados, las dinámicas propias de los territorios y de los pobladores de estos generaron una convivencia interétnica fluida que, en su mayoría, tuvo un carácter no violento (Agudelo, 2012).

En estos territorios habita fundamentalmente población afrodescendiente e indígena, en el caso de Tumaco el 88,8 % de la población se reconoce como afro y en Barbacoas un 78,3 % de la población. Por otro lado, el 72,2 % de la población de Ricaurte se autorreconoce como indígena (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane], 2018).

Según información de la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el municipio de Tumaco hay reconocidos 16 consejos comunitarios que, a su vez, están confederados en la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur (RECOMPAS). Este municipio también cuenta con una importante porción de población indígena: habita el pueblo awá, cuyos 15 resguardos están organizados en la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA) y el pueblo eperara siapidara, ubicada en el resguardo San Agustín-La Floresta, que forma parte de la Asociación de Comunidades Indígenas Eperara Siapidara de Nariño (ACIESNA). Por su parte, en el municipio de Barbacoas habitan 12 consejos comunitarios y 15 resguardos indígenas.

Aunque las FARC y el ELN aparecieron en Nariño en la década de los ochenta, las acciones guerrilleras adquirieron trascendencia nacional en los años noventa, cuando el departamento se convirtió en escenario de la confrontación armada. Posteriormente, a finales de la década de los noventa e inicios del 2000 se comienza a registrar una intensificación del conflicto armado y en las manifestaciones de violencia. Las principales causas de estos cambios se encuentran en el crecimiento de la presencia de los grupos guerrilleros, la irrupción de las organizaciones de autodefensa y el vertiginoso incremento del cultivo de ilícitos. La producción de narcóticos, especialmente entre 2001 y 2005, produjo un gran cambio en las relaciones sociales de los territorios, en primera medida por el aumento súbito de la cantidad de dinero circulante, lo que per-

meó las costumbres nativas, privilegiando las prácticas individuales por sobre los mecanismos de asociación para la subsistencia; así mismo desincentivó la tenencia de la tierra colectiva. Todo esto generó un espiral en el que se privilegiaba las actividades extractivistas y el uso intensivo de los suelos en lugar de las economías naturales y de subsistencia, lo que ocasionó en las poblaciones una dependencia aun mayor de estas nuevas economías. En la actualidad, y después de la firma de los acuerdos de paz con las FARC-EP, el Pacífico nariñense sigue afrontando a una nueva dinámica criminal producto de los grupos armados posdesmovilización, disidencias de las FARC y grupos delincuenciales que se enfrentan por el control de corredores estratégicos para la movilización, producción y tráfico de estupefacientes.

4.3 Violencia contra líderes sociales, comunales o políticos

Ante los embates el conflicto armado en Colombia, en el departamento de Nariño se han desarrollado diversas iniciativas civiles por la paz, no solo en el marco del Acuerdo final entre el Gobierno colombiano y la exguerrilla de las FARC-EP, sino también como procesos autónomos cuyo origen puede ser rastreado en procesos locales de construcción y cultura de paz. Entre los casos más representativos que han influenciado desde la cultura de paz al tejido social en Nariño cabe destacar tres tipos de procesos.

En primer lugar, aquellos que nacen como iniciativa civil sin ningún tipo de interacción con actores exógenos. En segundo lugar, los que se dan en el proceso de paz con las FARC y cuya iniciativa es propiamente gubernamental. En tercer lugar, procesos mixtos en los cuales confluyen agentes externos (nacionales e internacionales) y locales. En el primer grupo sobresalen iniciativas como Samaniego Territorio de Paz, una de las más emblemáticas, el movimiento del Macizo Colombiano, los pactos locales por la paz y la Minga por la Paz, entre otros. En el segundo grupo, como iniciativas gubernamentales surge el pacto por la surcolombianidad, en el que los gobernantes del suroccidente se unen en un solo clamor: la Constituyente por Nariño, entre otras iniciativas. En el último grupo destacan iniciativas como el Laboratorio de Paz Cauca-Nariño, la Agenda Común para la Paz como proyecto de cooperación internacional (CI) y la Agenda de Paz Nariño donde aúnan esfuerzos actores departamentales e internacionales. En términos generales, diversos actores vienen desarrollando intervención desde la cultura de paz en Nariño, algunas veces producto de los esfuerzos de la población civil, otras desde las instituciones eclesiales como la Iglesia católica, otras desde la intervención de organizaciones no gubernamentales (ONG) y en los últimos años desde la visión de construcción de paz de organismos de CI que apoyan las agendas departamentales y locales de paz.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil, el departamento no ha sido ajeno a las afectaciones del conflicto armado. A este respecto, en el último año cerca

de 9 municipios del departamento se han visto afectados por las acciones en contra de la sociedad civil. En total se registraron 12 acciones entre amenazas, asesinatos, atentados y secuestros. Los municipios del Pacífico suelen ser los más afectados por las acciones de los grupos armados, en especial la situación se torna crítica en Tumaco y Magüí Payán (MOE, 2021).

5. Departamento del Valle del Cauca

5.1 Actores armados ilegales

Al igual que en los otros dos departamentos, el Valle del Cauca no ha sido ajeno a la incidencia del conflicto armado. En primer lugar, las FARC hicieron presencia en la región por medio del Bloque Occidental y se fortalecieron con los diálogos del Caguán cuando lograron copar otras regiones del departamento. Por su parte, el ELN hizo presencia en el Valle del Cauca con el Frente de Guerra Suroccidental (Acosta, 2012). Para enfrentar el accionar de la guerrilla, en especial la práctica de los secuestros, en 1999 ingresan los paramilitares al departamento, a través del Bloque Calima de las AUC. El principal actor de los paramilitares será la guerrilla de las FARC y algunos reductos del M-19.

Otro de las actores armados presentes son los carteles, y en su momento el de mayor incidencia fue el Cartel de Cali. Sin embargo, con la aparición del Cartel del Norte del Valle se fortalece el paramilitarismo en la región. Con la desmovilización de los paramilitares en 2004, la guerrilla de las FARC retoma nuevamente el control de los territorios perdidos durante la ofensiva paramilitar.

La importancia del Valle del Cauca radica no solo en su posición geográfica con una salida clave al mar, sino además con el fortalecimiento de su economía, que ha propiciado la presencia de cultivos de uso ilícito. Su conexión con el Pacífico y con departamentos como Cauca, Chocó y Huila, lo convierten en un punto estratégico en la dinámica de la guerra y la ilegalidad. Así mismo, los actores armados han aprovechado la cercanía con las rutas del mar Pacífico y con Panamá. Así las cosas, los actores armados ilegales han luchado por hacerse al control territorial de este corredor.

Hoy en día, con la desmovilización de las FARC, hacen presencia en el Valle del Cauca no solo GAO, sino además disidencias de las FARC, las cuales se han hecho al negocio de la droga y a la intimidación de la población civil. De acuerdo con la Gobernación del Valle, entre 2020 y 2021 fueron identificadas cerca de 7 estructuras armadas en el departamento: EPL, ELN, disidencias como la Jaime Martínez, Dagoberto Ramos y Adán Izquierdo, y las bandas delincuenciales La Local y La Empresa (La Silla Vacía, 2021).

En igual sentido, entre una región y otra existen diferencias cualitativas en la presencia de los actores armados. En el caso del norte del Valle del Cauca, los móviles de la presencia de actores armados obedecen al microtráfico, en especial por el

accionar de la disidencia Adán Izquierdo, y en el sur la disidencia Jaime Martínez. Así mismo, el norte del departamento se ha caracterizado por la presencia de grupos de narcotraficantes y en la actualidad por el accionar del EPL y el ELN.

Según Indepaz (2021), con la desmovilización de las FARC es posible identificar algunos focos de la violencia en el sur del Valle del Cauca:

> Este foco lo componen los municipios de (…) Buenaventura, Dagua y Jamundí en el sur del Valle del Cauca. Allí también hace presencia el Comando Coordinador de Occidente por medio de la Columna Móvil Dagoberto Ramos, el frente Ismael Ruíz —específicamente en Cauca— y la Columna Móvil Jaime Martínez con presencia en Cauca y Valle, en este último departamento también hace presencia el Frente Rafael Aguilera y la compañía Adán Izquierdo de la misma coordinación conjunta. Así mismo hace presencia el ELN tanto en el norte del Cauca, como en Jamundí y Buenaventura, municipio en el cual también tienen actividades las AGC, muchas de ellas por medio de subcontratación, mientras que hacia el norte del Cauca de este grupo se reconocen panfletos y actividades diseminadas. En Buenaventura hay actividades de la banda La Local, así como de sus divisiones reconocidas como Los Shotas y Los Espartanos.

En la subregión centro hace presencia la disidencia Adán Izquierdo, la cual dentro de su accionar ha llevado a cabo masacres, extorsiones y secuestros. En el sur del Valle del Cauca, el conflicto armado se ha visto afectado por la situación del Cauca, con una fuerte influencia de la disidencia Jaime Martínez (La Silla Vacía, 2021).

> Ahora la preocupación es porque el Frente Che Guevara del ELN, que actúa en el Chocó, recibió instrucciones para generar un corredor de comunicación con el Frente José María Becerra que actúa en el Cauca (Argelia) y de ahí conectar con el Frente Comuneros del Sur que está en Nariño. Ese corredor consiste en una ruta custodiada por el ELN para movilizar, por ejemplo, medicamentos, mercancía o enfermos. Para comunicar Chocó con Nariño, esta guerrilla ha tratado de entrar al departamento, pero hasta el momento no lo ha logrado porque el ejército ha evitado la llegada con su respuesta militar. (La Silla Vacía, 2021)

Uno de los aspectos más importantes de las economías ilegales en los últimos años tiene que ver con las nuevas estrategias de los grupos de narcotraficantes. A diferencia de otros años, hoy en día dichas estructuras actúan de forma más sutil, centrándose en acciones menos violentas.

5.2 Violencia contra líderes sociales, comunales o políticos

La situación de violencia y de economías ilegales se ha agudizado en el Valle del Cauca en los últimos años. Entre 2018 y 2021 la Defensoría del Pueblo emitió una serie de alertas tempranas en municipios como Buenaventura, Tuluá, Jamundí, Trujillo y Bolívar. Llama la aten-

ción la rápida expansión de los grupos armados, así como una mayor presencia de minas antipersonal. Así mismo, la región se ha visto afectada por el desplazamiento forzado, el reclutamiento ilegal y los asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

> Los defensores y defensoras de derechos humanos, autoridades étnicas, víctimas del conflicto armado, personas en proceso de reincorporación y líderes sociales y comunitarios se encuentran en un estado de vulnerabilidad ante las constantes amenazas y homicidios de los que han sido víctimas durante el primer semestre de 2021. Por tal razón, La Unidad Nacional de Protección (UNP) ha implementado durante 2021, al menos 209 medidas de protección individual a defensores y defensoras de DD. HH. en el Valle del Cauca. A pesar de ello, las amenazas y homicidios se intensificaron en mayo y junio durante el paro nacional. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se presentaron 19 homicidios a defensores y defensoras de derechos humanos durante el primer semestre del 2021. Así mismo, según la Defensoría del Pueblo se han reportado asesinatos a líderes sociales en el departamento durante este primer semestre del 2021. (OCHA, 2021)

De acuerdo con la MOE, para 2021 en el Valle del Cauca se registraron cerca de 46 acciones de los grupos armados, siendo los municipios más afectados Buenaventura, Tuluá, Jamundí, Cali y Bolívar (MOE, 2021). En cuanto a la violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, cabe resaltar que en el último año se han registrado cerca de 60 hechos, y es el municipio de Cali el más afectado, seguido por Buenaventura y Tuluá.

6. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se propuso abordar los diferentes riesgos por variables relacionadas con el conflicto armado, la violencia y la libre expresión del voto en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Así mismo, se buscó determinar la posible incidencia de los actores armados o no en la configuración del poder político local. En la región Pacífico surge una multiplicidad de expresiones sociales, políticas y comunitarias, que durante décadas han resistido los embates del conflicto armado. En igual sentido, la presencia diferenciada del Estado es el escenario propicio para el surgimiento y la ubicación principal de estos actores.

Respecto a la violencia política, es posible advertir tres grandes generalidades: en primer lugar, las FARC demostraron una postura abierta en contra del proceso electoral, que se modifica en elecciones posteriores y que es abandonada con su desmovilización en 2016; en segundo lugar, los líderes de diversa naturaleza que reclaman derechos colectivos de carácter local se han convertido en el blanco principal de los actores armados en la región, en especial los GAO, y en algunos casos de los grandes grupos económicos; por

último, aunque hace falta ahondar en el fenómeno de la financiación de campañas por parte de actores ilegales, las condenas de la década de los años 2000 por parapolítica y narcotráfico, así como la presencia de economías ilegales y el aumento de los costos de las campañas, sugieren un campo fundamental para explorar en la región.

En perspectiva, la región asiste a una estrategia sistemática de limitación de la competencia política por medios violentos. En consecuencia, la violencia contra líderes sociales y políticos va en aumento, como retaliación a la resistencia de las comunidades, que agencian mejores condiciones de vida, acceso a servicios básicos, se oponen a las economías ilícitas, apoyan la implementación de los acuerdos o en su defecto están en contra de la devastación de los recursos naturales en sus territorios. En el caso de la C 1, especial atención por factores de riesgo electoral merecen municipios como Argelia, Buenos Aires, Caldono, El Tambo, Suárez, Policarpa o Pradera, donde las acciones armadas sugieren una amenaza al proceso electoral. En la C 9, se sugiere primordial atención en municipios como Buenaventura, así como en los municipios asentados en la C 10, pues su ubicación como corredor al mar la han hecho un lugar clave en lo político territorial para los actores armados, por lo cual estos buscan limitar la competencia política.

Bibliografía

Acosta, C. (2012). *Dinámicas del conflicto armado en el sur del Valle y norte del Cauca y su impacto humanitario.*

Agudelo, C. (2012). El Pacífico colombiano: de "remanso de paz" a escenario estratégico del conflicto armado. Las transformaciones de la región y algunas respuestas de sus poblaciones frente a la violencia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (46). http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/2312

Betancur, M. (2019). *Minería del oro, territorio y conflicto en Colombia.* Heinrich-Böll-Stiftung, Instituto Popular de Capacitación (IPC), Germanwatch y Broederlijk Delen. https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Studie%20MINER%C3%8DA%20DEL%20ORO%2C%20TERRITORIO%20Y%20CONFLICTO%C2%A0EN%20COLOMBIA%2C%202019.pdf

Chilito, A. y Calvache, F. (2018). Reconfiguración del mapa político del departamento del Cauca en el marco del posconflicto. En F. Botero, M. García y L. Wills (comps.), *Polarización y posconflicto. Las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014-2017.* Universidad de los Andes.

Defensoría del Pueblo. (2020). *Sistemas de Alertas Tempranas.* SAT, AT n.° 050-18 Cauca.

El Espectador. (2018, 22 de mayo). *La verdad para las víctimas de la masacre de Tacueyó.* https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/la-verdad-para-las-victimas-de-la-masacre-de-tacueyo-article/

El Espectador. (2021, 15 de diciembre). *Policía usó violencia sexual para castigar y humillar en el Paro Nacional*: ONU. https://www.elespectador.com/judicial/policia-uso-violencia-sexual-para-castigar-y-humillar-durante-en-el-paro-nacional-paro-nacional/

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2020). *Los Grupos PosFARC- EP: un escenario complejo*. https://indepaz.org.co/los-grupos-posfarc-ep-un-escenario-complejo/

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2021). *Los focos del conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados.* http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf

La Silla Vacía. (2018, 19 de febrero). H*asta aquí llegó la paz de los indígenas en el Cauca*. https://lasillavacia.com/silla-pacifico/hasta-aqui-llego-la-paz-de-los-indigenas-en-el-cauca-64748

La Silla Vacía. (2021, 16 de abril). *La nueva violencia fragmentada del Valle del Cauca.* https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-nueva-violencia-fragmentada-del-valle-del-cauca

Molano, A. (2016). *A lomo de mula. Viajes al corazón de las FARC*. Aguilar.

Observatorio Pacífico y Territorio. (s. f.). *El recorrido sangriento del Bloque Calima por Cauca.* https://pacificocolombia.org/el-recorrido-sangriento-del-bloque-calima-por-cauca/

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2020). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020.* https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Oferta/Censos/CENSO_2020_UNODC_AGOSTO.pdf?csf=1&e=3FrxTf

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA]. (2020, 27 de agosto). Colombia: impacto humanitario en

Nariño - Informe de situación n.° 01. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Colombia%20-%20Impacto%20Humanitario%20en%20Nari%C3%B1o%20-%20Informe%20de%20Situaci%C3%B3n%20No.%2001%20%2827-08-2020%29.pdf

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA]. (2021, 8 de septiembre). *Briefing regional, Valle del Cauca, enero-junio 2021.* https://reliefweb.int/report/colombia/briefing-regional-valle-del-cauca-enero-junio-2021

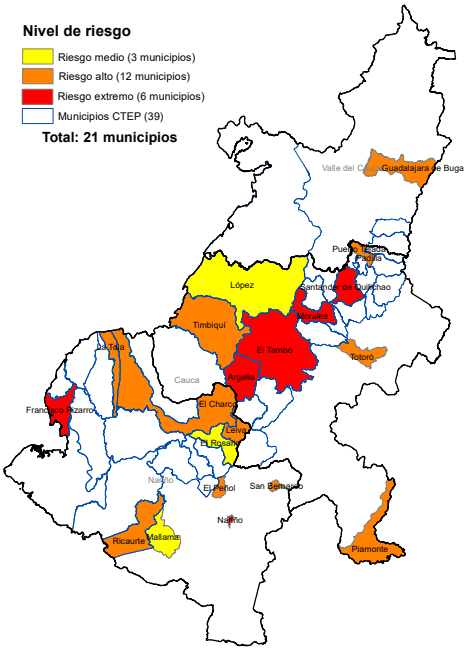
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2010). *Nariño: análisis de la conflictividad.* https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220_Analisis%20conflictividad%20Nari%C3%B1o%20PDF.pdf

Verdad Abierta. (2012, 18 de noviembre). *Las conferencias de la creación (1964-1969).* https://verdadabierta.com/las-conferencias-de-la-creacion-1964-1969/

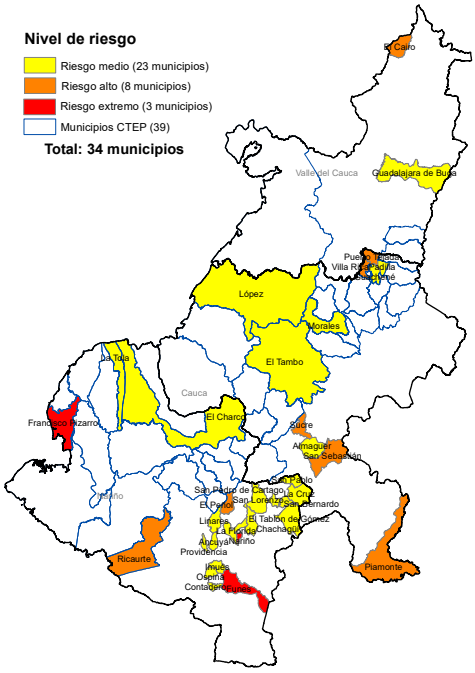
Bases de datos

Misión de Observación Electoral [MOE]. (2021).

Mapa # 48.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para Nariño, Cauca y Valle del Cauca

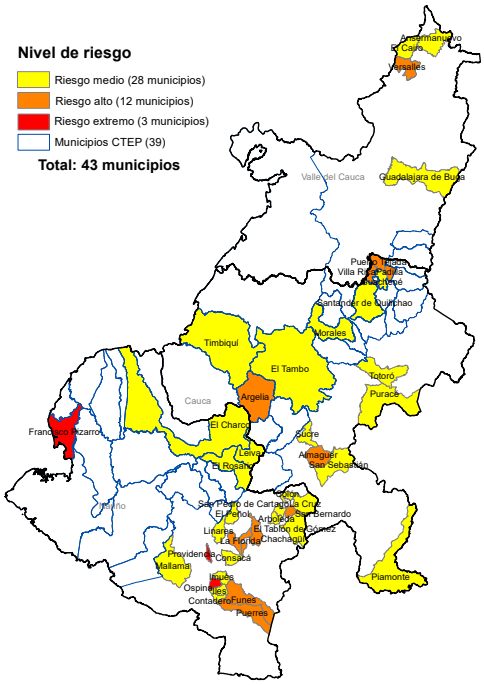


Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia

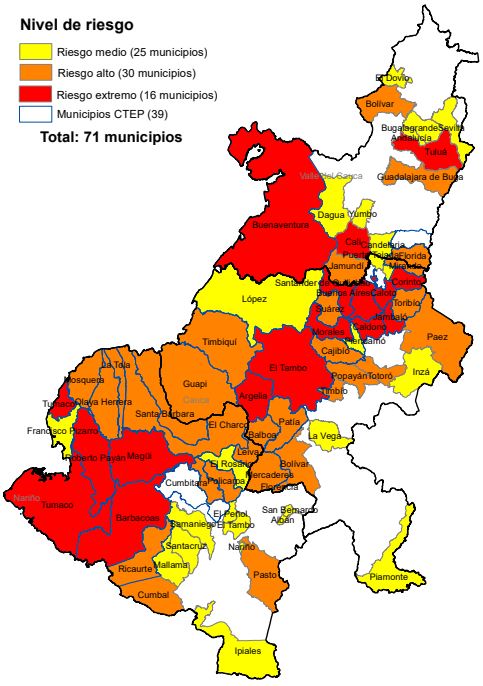


Mapa consolidado de factores indicativos de fraude de la Cámara de Representantes

Mapa consolidado de factores indicativos de fraude del Senado de la República



Mapa consolidado por factores de violencia



El Sur de Córdoba: la larga, peligrosa e incierta lucha por vivir sabroso

Autores:
VÍCTOR NEGRETE BARRERA
ISMAEL RIVERA
SANDRY SOTO
Fundación del Sinú

Es necesario recordar

"Así es. Son varias las generaciones de poblaciones rurales del Sur de Córdoba que hemos vivido llenos de esperanza por conseguir el bienestar y la convivencia que todos anhelamos. Digo que ha sido larga porque viene de muchos años atrás, y para recordarles acudo a la memoria y a la historia que he aprendido y escuchado en el transcurso de mi vida. No me refiero a las incontables solicitudes, peticiones, reclamos, derechos y hasta súplicas que les hemos hecho a todos los gobiernos sin excepción alguna. Apenas les contaré las luchas en que hemos estado envueltos de manera voluntaria, forzada o adaptados durante los últimos 77 años:

1. Entre 1948 y 1959 nos tocó vivir y participar en lo que llamaron la violencia bipartidista, o sea, las disputas entre los partidos Liberal y Conservador. En los hoy municipios de Valencia, Tierralta, Puerto Libertador, Montelíbano, Ayapel, Canalete, Chimá y zona rural de Montería discutimos y debimos enfrentarnos por derechos políticos y la defensa de nuestras tierras, objetivos que aún no conseguimos del todo y la deuda de la tierra sigue creciendo todos los años. En algunos de estos municipios nos tocó organizarnos en asociaciones comunitarias y en otros optaron por guerrillas liberales.

2. Entre 1960 y 1966, se desataron en contra de nosotros despojos violentos de tierras, por parte de políticos, hacendados y comerciantes en el Alto Sinú (Tierralta y Valencia) y el Alto San Jorge (Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré). En todas estas luchas fueron quedando muertos, desplazados, amenazados… en fin, la larga lista de todo lo que se denomina víctima en la actualidad.

3. Ante tanto despojo varias poblaciones y organizaciones aceptaron de buena o mala gana la presencia y acción de las guerrillas de izquierda. Entre estas el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y una disidencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) que estuvieron presentes en la mayoría de los municipios del departamento, en especial en todos los del sur durante el periodo 1967-1994.

4. Como consecuencia de esta arremetida de izquierda aparecieron actores combatiendo a las guerrillas. Entre ellas autodefensas campesinas, grupos armados privados y grupos de narcotráfico entre 1985 y 1991. Estaban localizados en los territorios controlados o con presencia de las guerrillas.

5. Antes del proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) estaban definidos dos grandes grupos en conflicto y el narcotráfico: las FARC por una parte (frentes 5, 18, 35 y 58) y las Autodefensas con Diego Vecino, Salvatore Mancuso, Casa Castaño, bloque Élmer Cárdenas, Adolfo Paz, Cuco Vanoy y Macaco. El narcotráfico contaba con cultivos en las zonas de Valencia, Tierralta, Puerto Libertador, Montelíbano y en el extremo sur, en el Nudo de Paramillo.

6. El proceso de desmovilización de las AUC sucedió entre 2003 y 2006 en el municipio de Tierralta. Se entendió que todos los grupos dejarían las armas y se reincorporarían a la vida civil. Sin embargo, antes de finalizar el proceso de desmovilización empezaron a surgir los llamados grupos de la posdesmovilización. Entre ellos las Águilas Negras, los Vencedores del San Jorge, los Paisas, los Héroes de Tolová y los Rastrojos. En los siguientes años, 2006-2016, estos y otros pequeños grupos fueron desmantelados o reagrupados por los más grandes como el llamado Clan del Golfo, Urabeños o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).

7. Para el 2016, las AGC era el grupo más poderoso de la región Urabá Caribe. Este mismo año el Gobierno nacional y las FARC firmaron el Acuerdo de paz que ha venido cumpliéndose parcialmente en medio de oposiciones y dificultades diversas, sin incluir el alto número de desmovilizados muertos al lado de los líderes y las lideresas de derechos humanos y sociales.

8. En agosto de 2019 Iván Márquez, uno de los promotores principales del Acuerdo, anunció por medio de un video que retomaba las armas, creando así las disidencias de las FARC en Colombia, uno de cuyos grupos opera en el Sur de Córdoba.

Este nuevo actor ha hecho más compleja la situación y empeorado las condiciones de vida de las poblaciones.

9. En octubre de 2021 se conoció la captura o entrega de alias "Otoniel", líder de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Las repercusiones claves de este hecho todavía son desconocidas. Las festividades de fin y principio de año, el rebrote del COVID-19, las elecciones de jóvenes entre los 14 y 28 años, las circunscripciones de paz para los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las del Congreso y Presidencia de la República, han modificado de una u otra manera la percepción de lo que sucede en los pueblos rurales del Sur de Córdoba.

Aclaración. Antes de terminar quiero referirme a lo de vivir sabroso. En la Costa Atlántica, y particularmente en los pueblos rurales de Córdoba, la palabra sabroso es la que expresa con mayor fidelidad la satisfacción plena de las cosas. Recoge las sensaciones de los sentidos, de la alegría, la sensibilidad ante la naturaleza, del enamoramiento y el desparpajo, la seguridad de lo propio y el mañana, y para ello lo que se necesita es que no sobre ni falte lo indispensable para vivir con sencillez y dignidad, le respeten y estimulen sus conocimientos y experiencias propias y válidas y, sobre todo, que lo ayuden, sin interferencias indebidas, a construir su propia comunidad".

La importancia y el abandono del Sur de Córdoba

Hasta 1900 el Alto Sinú y San Jorge fue considerado un territorio dominado por indios feroces, negros rebeldes, criminales de toda calaña, contrabandistas y reos fugados. Ya era conocido por la feracidad de sus tierras, la abundante vegetación, la riqueza hídrica y los recursos como raicilla de ipecacuana, tagua, caucho y pieles de mucha demanda en la época.

El proceso de colonización de la zona lo iniciaron campesinos, pescadores, cazadores y otros procedentes del Bajo y Medio Sinú y las sabanas. Por las trochas de los raicilleros, caucheros y tagüeros siguieron después las empresas madereras europeas y norteamericanas y más tarde los ganaderos. Así se fue poblando el territorio.

Hoy en día la importancia de estos municipios del Sur de Córdoba es reconocida por sus ríos principales, tributarios y humedales en general, la mayor parte del Parque Nacional Natural Paramillo, los hallazgos arqueológicos, los cultivos comerciales y de pancoger, ganadería y la minería a gran escala con yacimientos de hierro, níquel, carbón, cobre, oro y calizas. Es de destacar la hidroeléctrica de Urrá en Tierralta, la carboeléctrica de Puerto Libertador, la cercanía con los futuros puertos marítimos de Urabá y la hidroeléctrica de Ituango, así como la proximidad con Panamá y el Pacífico.

También hay que mencionar la diversidad cultural representada en las comunidades indígenas emberá katíos y zenúes, afrodescendientes, mestizos locales y de la región, además de las colonias antioqueña y chocoana.

A pesar de semejantes posibilidades y recursos, la zona también es conocida por sus altos grados de desigualdad, conflicto y pobreza, pocas oportunidades de empleo, niveles de educación bajos, deficientes servicios de salud, agua potable, alcantarillado y vías, entre otros, aunados al narcotráfico, la desnutrición y la alta concentración de tierras.

Llama la atención todo lo que son capaces de producir los distintos grupos armados ilegales presentes en la zona mediante las modalidades de extorsión, amenazas, lesiones personales, traumas psicológicos, restricción de la movilidad, desplazamiento, control del tejido social y la libre participación, reclutamiento, homicidios, asesinatos selectivos, acciones bélicas, actos terroristas, desaparición forzada, masacres, secuestro, tortura, atentados, combates, despojo de tierras, violencia basada en género, estigmatización y discriminación. Aunque ha habido avances importantes en cuanto al proceso de pacificación, la presencia y el control de estos grupos, con métodos, ideología y acciones diferentes, han generado cambios coyunturales y duraderos en lo económico, social, ambiental, cultural y político en el conjunto de la población.

Los grupos armados ilegales con presencia en Córdoba

Tabla 1. Grupos armados ilegales en Córdoba: municipios y economía.

Grupos armados ilegales	Municipios	Economías ilegales
Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) (antes Clan del Golfo) Estructura Central Urabá Subestructura Zuley Guerra Carlos Vásquez	Montería, Valencia, Canalete, Los Córdoba, Puerto Escondido, Moñitos, San Bernardo del Viento y Lorica	Extorsión Homicidios Asesinatos Microtráfico Rutas de narcotráfico Contrabando Amenazas a organizaciones sociales

Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) Estructura Roberto Vargas Gutiérrez Subestructura Javier Yépez Cantero Rubén Darío Ávila Martínez Uldar Carbona Rueda	Cereté, San Pelayo, Cotorra, Ciénaga de Oro, Lorica, Sahagún, Chinú, San Andrés de Sotavento, Tuchín, Purísima, Momíl, San Antero, Tierralta, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Buenavista, La Apartada, Ayapel, San José de Uré, Chimá y Puerto Libertador	Extorsión Homicidios Asesinatos Microtráfico Rutas de narcotráfico Contrabando Amenazas a organizaciones sociales Cultivos de uso ilícito Minería ilegal
Caparrapos **Bloque Virgilio Peralta Arenas** **Nuevo Frente 18** **Disidencia de las FARC**	Montería, Planeta Rica, Valencia, Tierralta, Montelíbano, San José de Uré y Puerto Libertador	Extorsión Homicidios Asesinatos Microtráfico Rutas de narcotráfico Contrabando Amenazas a organizaciones sociales Cultivos de uso ilícito Minería ilegal

Fuente: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz] (2021) y Gobernación de Córdoba (2021).

Como puede observarse en casi todo el departamento, estas organizaciones, en especial los gaitanistas, hacen presencia permanente con grupos pequeños de sus propios miembros o contratados de acuerdo con las circunstancias. Son los encargados de notificar la suma correspondiente que debe pagar, la periodicidad y otras condiciones. Obviamente acompañados con advertencias y amenazas en casos de incumplimiento o delaciones. La mayoría son jóvenes entre los 19 y 24 años de edad y se movilizan en motocicletas. Las víctimas por lo regular no denuncian por temor a represalias. Escasamente les cuentan a familiares o amigos muy cercanos.

Grupos y organizaciones en estado de vulnerabilidad por presencia de grupos armados ilegales

Tabla 2. Grupos y organizaciones en estado de vulnerabilidad por presencia de grupos armados ilegales.

Organizaciones sociales y comunitarias identificadas en Córdoba	
Juntas de Acción Comunal (Asocomunales - Fedecomunales)	Comunidades desplazadas que intentan retornar al territorio
Resguardo Emberá Katío del Alto Sinú	Organización Cimarrón Justo Chávez
Resguardo Zenú del Alto San Jorge	Resguardo Emberá Katío Dochama
Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Córdoba	Consejo Comunitario San José de Uré
Resguardo Emberá Katío, quebrada Cañaveral	Coordinación Social y Política Marcha Patriótica
Comunidad y familias de exintegrantes o en proceso de reincorporación de las FARC-EP	Reclamantes de tierras y víctimas del conflicto armado en proceso de reparación integral
Consejo Comunitario Ana Fabricia Córdoba	Red de Derechos Humanos del Sur de Córdoba
Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC)	Red de Organizaciones Sociales de Mujeres Comunales y Comunitarias de Córdoba (ROSMUC), especialmente San José de Uré
Mesa departamental y mesas municipales de Víctimas de Córdoba. Sus organizaciones y miembros	Corporación Córdoba Diversa; personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas
Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú (ASODECAS)	Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento
Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba (ASCUSCOR)	Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y Contra la Guerra (REDEPAZ)
Fundación Social Córdoba Controversial (CORDOBERXIA)	Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE)
Comunidades campesinas firmantes del Acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito, Coordinadora de Cultivadores y Trabajadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM)	Comunidades residentes en los espacios empleados como corredores para el tránsito, acopio y exportación de clorhidrato de cocaína - Zona costanera
Participantes de misiones médicas que laboran en las áreas rurales de los municipios con alertas tempranas vigentes	Docentes y directivos de instituciones educativas urbanas y rurales - Asociación de Maestros de Córdoba (ADEMACOR)

Plataforma departamental y municipal de jóvenes - Procesos/colectivos	Movimientos estudiantiles universitarios y de secundaria
Organizaciones y medios de comunicación masivos, populares y comunitarios	Comité Permanente para los Derechos Humanos - Córdoba (CPDH)
Partidos o movimientos políticos de oposición de Córdoba	

Fuente: Gobernación de Córdoba (2021).

No es para sorprenderse el número de grupos y organizaciones sociales y políticas que aparecen en la anterior tabla. Aquí están las más conocidas. La gran mayoría son pequeñas, propias de comunidades pobres y retiradas, con propósitos solidarios y humanitarios que a veces no pueden cumplir por prohibiciones o llamados de atención que les hacen. Son numerosas las personas, grupos y organizaciones de distintos tipos y objetivos que se sienten constreñidas o amenazadas por la presencia de estas estructuras armadas. Cualquier acto o acción que toque sus intereses o los de sus jefes o protegidos es una señal de alarma, sin importar si son beneficiosas o justas para la comunidad. El silencio que hay que guardar en los territorios de violencia, así como la prudencia y el cuidado son una especie de seguro para la persona y su familia.

Las personas líderes víctimas del conflicto armado en Córdoba en 2021

En 2021 hubo en Córdoba 3 asesinatos, 3 atentados y 10 amenazas contra 4 mujeres y 12 hombres, todas personas líderes de asociaciones o grupos afro, campesinos, indígenas, víctimas, LGBTI, mujeres, juntas de acción comunal, funcionarios de la administración y del Ministerio Público y exfuncionarios en los municipios de Tierralta, Puerto Libertador, Tuchín, La Apartada, San José de Uré y Montelíbano. De los 16 casos, 12 sucedieron en el Alto Sinú y San Jorge y ninguno pertenecía a grupo político conocido.

Las repercusiones de estos hechos casi nunca son evaluadas con suficiencia por las organizaciones involucradas. Solo se sabe que las organizaciones se debilitan por distintos motivos y algunas desaparecen, los sobrevivientes y sus familias quedan señalados o deben cambiar de domicilio y por lo general las familias de los muertos no reciben las ayudas necesarias. A esto hay que agregar que muchos líderes carecen de protección estatal o son insuficientes y la impunidad de la justicia no garantiza el esclarecimiento de los sucesos ni el castigo a los responsables.

Municipios con presencia de conflictos y riesgos electorales

Tabla 3. Municipios con presencia de conflictos y riesgos electorales.

Riesgo	Extremo	Alto	Medio	Bajo
Montería		- Compra de votos - Presencia de grupos armados ilegales - Potencial máximo de votantes		
Ayapel			- Presencia de grupos armados ilegales - Fronteras con La Mojana sucreña y el Bajo Cauca - Compra de votos	
Buenavista			- Presencia de grupos armados ilegales - Compra de votos	
Canalete			- Presencia de grupos armados ilegales - Compra de votos	
Cereté		- Presencia de grupos armados ilegales - Compra de votos		
Chimá				- Presencia de grupos armados ilegales - Compra de votos
Chinú			- Compra de votos - Presencia de grupos armados ilegales - Frontera con el departamento de Sucre	
Ciénaga de Oro				- Compra de votos - Presencia de grupos armados ilegales
Cotorra				- Compra de votos - Presencia de grupos armados ilegales
La Apartada			- Compra de votos - Frontera con el municipio de Caucasia - Presencia de grupos armados ilegales	

Lorica				- Compra de votos - Presencia de grupos armados ilegales
Los Córdoba			- Presencia de grupos armados ilegales - Frontera con Antioquia	
Momíl				- Compra de votos - Presencia de grupos armados ilegales
Montelíbano		- Presencia de grupos armados ilegales - Compra de votos - Cultivos de uso ilícito		
Moñitos			- Presencia de grupos armados ilegales - Compra de votos	
Planeta Rica			- Presencia de grupos armados ilegales - Compra de votos	
Pueblo Nuevo				- Presencia de grupos armados ilegales - Compra de votos
Puerto Escondido			- Presencia de grupos armados ilegales - Compra de votos	
Puerto Libertador	- Presencia de grupos armados ilegales - Frontera con el departamento de Antioquia por el Nudo de Paramillo - Compra de votos			
Purísima				- Compra de votos - Presencia de grupos armados ilegales
Sahagún			- Compra de votos - Presencia de grupos armados ilegales	

San Andrés de Sotavento			- Compra de votos - Frontera con el departamento de Sucre - Presencia de grupos armados ilegales	
San Antero				- Compra de votos - Frontera con el departamento de Sucre - Presencia de grupos armados ilegales
San Bernardo del Viento				- Compra de votos - Presencia de grupos armados ilegales
San Carlos				- Compra de votos - Presencia de grupos armados ilegales
San José de Uré	- Presencia de grupos armados ilegales - Frontera con el Bajo Cauca			
San Pelayo			- Presencia de grupos armados ilegales - Compa de votos	
Tierralta	- Presencia de grupos armados ilegales - Poca accesibilidad a los puestos de votación - Falta de fluido eléctrico - Carencia de garantías de movilidad			
Tuchín			- Compra de votos - Frontera con el departamento de Sucre	
Valencia		- Presencia de grupos armados ilegales - Frontera con el Urabá antioqueño		

Fuente: Misión de Observación Electoral (MOE).

En el departamento es usual la compra de votos, ofrecimiento de becas, empleos, atención médica y medicamentos, mejoras de viviendas, trasteos de sufragantes e intervenciones en departamentos o poblaciones vecinas con ofertas parecidas.

A medida que la actividad política se volvió un negocio rentable y de adquisición de poder individual, familiar y de grupo, aumentaron y variaron los ofrecimientos. Con discursos llenos de promesas que no realizan, abrazos, atenciones, bautizos, parrandas, paseos y encuentros deportivos, entre otros, obtienen una y otra vez los votos necesarios para llegar o continuar en concejos municipales, asambleas departamentales y el Congreso de la República.

Con la llegada del narcotráfico hubo más dinero y nuevos aspirantes aparecieron en escena, algunas o muchas empresas se vincularon y su intervención creció en la toma de decisiones del Gobierno. La llegada de la corrupción fue temprano y fácil ante tantas manos ávidas de dinero y poder. Frente a la abstención de grupos de izquierda, las autodefensas prefirieron la participación en las distintas corporaciones y les fue muy bien. Hoy en día la participación en política es crucial y cada grupo debe decidir si participa o no, con qué criterios y en compañía de quién.

Riesgo electoral en los municipios de Circunscripción Transitoria Especial de Paz

Tabla 4. Riesgo electoral en los municipios de Circunscripción Transitoria Especial de Paz.

	Municipios zona rural	Riesgo combinado (factores de violencia y electoral)	Consolidado por factores de fraude electoral	Consolidado por factores de violencia	Riesgo consolidado por factores de trashumancia
1	Montelíbano	Riesgo extremo	Riesgo alto	Riesgo alto	Riesgo medio
2	Puerto Libertador	Riesgo extremo	Riesgo alto	Riesgo extremo	Riesgo alto
3	San José de Uré	Riesgo extremo	Riesgo medio	Riesgo extremo	Riesgo alto
4	Valencia	Riesgo alto	Riesgo alto	Riesgo alto	Riesgo medio
5	Tierralta	Riesgo extremo	Riesgo medio	Riesgo extremo	Riesgo alto

Fuente: Misión de Observación Electoral (MOE).

Las expectativas son grandes para las personas líderes, organizaciones y poblaciones rurales que tienen el derecho de participar; también para los partidos políticos, administraciones municipales y departamentales, los gremios económicos de la zona, los grupos armados ilegales y hasta el mismo narcotráfico. Todos, de una u otra manera, están interesados en que sus candidatos salgan elegidos.

Los distintos tipos de líderes que trabajan en estos municipios tienen sus reservas por la presión que sobre ellos ejercen personas interesadas a favor o en contra. No quieren comprometerse de antemano, dudan de su seguridad y no tienen muy claro adónde los llevará esta experiencia inédita. Además, están convencidos de que pueden lograr algo pero no saben a costa de qué.

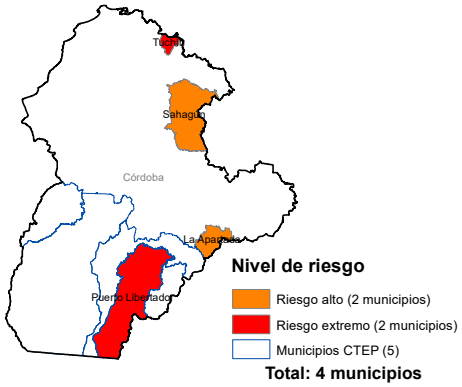
Bibliografía

Gobernación de Córdoba. (2021). *Plan integral de prevención a violaciones de Derechos Humanos (DD. HH.) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH).*

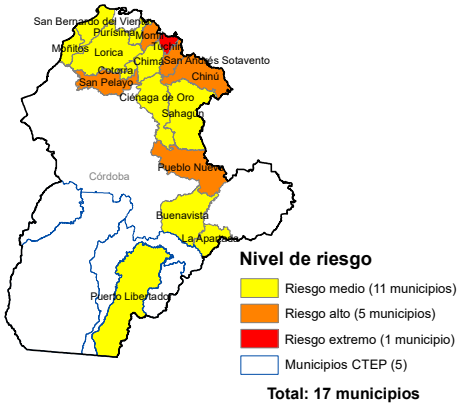
Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2021). *Cifras de la violencia en las regiones 2021*. https://indepaz.org.co/cifras-de-la-violencia-en-las-regiones-2021/

Mapa # 49.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2022 para Córdoba

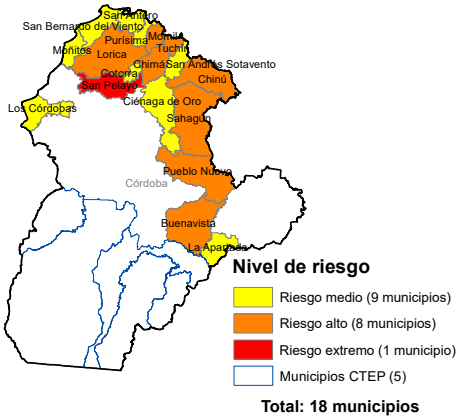
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude y violencia



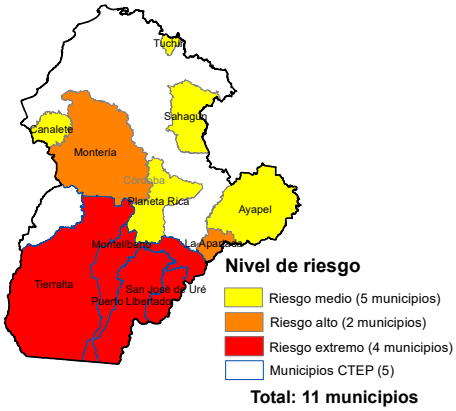
Mapa consolidado de factores indicativos de fraude de la Cámara de Representantes



Mapa consolidado de factores indicativos de fraude del Senado de la República



Mapa consolidado por factores de violencia



Mapas y Factores de Riesgo Electoral
Elecciones Nacionales Colombia 2022,
se terminó de imprimir en febrero de 2022,
en los talleres de Imprefacil S.A.S.
Bogotá D. C. 2022.

ISBN: 978-958-53896-5-6

GRUPO TÉCNICO
MAPAS DE RIESGO ELECTORAL

Un equipo de analistas independientes, universidades, centros de pensamiento y organizaciones sociales, convocados por la Misión de Observación Electoral, elaboró esta publicación gracias al apoyo de organismos de cooperación internacional. El compromiso de todos fue sólo uno: hacer análisis y recomendaciones que contribuyan a identificar los posibles riesgos del certamen electoral y las acciones institucionales necesarias para prevenirlos de manera que las elecciones ganen cada vez más en credibilidad, transparencia y legitimidad.

Con el apoyo de: