



**Dinámicas de la violencia política
a partir de la firma del
Acuerdo Final de Paz
y en el marco de su implementación:
desafíos y propuestas para autoridades
y partidos políticos de cara a las
elecciones locales 2019**

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria



Financiado por la



UNIÓN EUROPEA



**Instituto Holandés para la Democracia
Multipartidaria - NIMD**

Ángela Rodríguez Sarmiento
Coordinadora País para Colombia

Daniel Botello Alhippio
Oficial de Programas para Colombia

Andrés Sáenz Peñas
Gerente Proyecto Acción Democrática
para la Paz

Calle 73 No. 7-31, Torre B, Oficina 1102
Bogotá - Colombia

Teléfonos: (57+1) 781 6433
<http://colombia.nimd.org>

Autores

Camilo Vargas Betancourt
Ángela María Gómez Vega
María Camila Pérez Bonilla
Observatorio de Violencia Política y Social
Misión de Observación Electoral (MOE)

Coordinación Editorial

Carlos Mauricio Sánchez
Oficial de Gestión del Conocimiento
NIMD Colombia

Corrección de estilo

Fernando Antonio Murcia Sánchez

Diseño y diagramación

Tanko

Foto portada

Skeeze - Pixabay

Primera edición

ISBN: 978-958-56635-7-2

Bogotá, octubre de 2019

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente la posición institucional de NIMD.

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Presentación

El punto 2 del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP fue concebido con la meta de asegurar la participación de nuevos sectores sociales, al igual que el ejercicio mismo de la actividad política de manera segura y pacífica, garantizando el pleno ejercicio de los derechos políticos que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos.

Este estudio, desarrollado por la Misión de Observación Electoral (MOE), se realizó en el marco del proyecto Acción Democrática para la Paz, implementado por el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y financiado por la Unión Europea. El mismo busca proveer un diagnóstico comprensivo de la situación actual en Colombia en lo que respecta a casos de violencia política perpetrada contra líderes políticos y sociales, tanto en la naturaleza de los sucesos que atentan contra su integridad personal y el desarrollo de su actividad política, como en lo que atañe a las acciones que la institucionalidad del Estado colombiano ha tomado como respuesta a tal problemática, así como el nivel de efectividad de estas últimas.

Teniendo en cuenta el carácter transversal de la violencia política como flagelo de la democracia

colombiana desde hace décadas, el estudio toma una perspectiva integral sobre el tema, comprendiéndola no sólo como un asunto que afecta a las organizaciones partidistas, a candidatos o a funcionarios del Estado durante las fechas electorales, sino como un obstáculo a cualquier forma de participación y expresión popular. Así pues, los atentados contra liderazgos sociales y comunales no sólo constituyen una afrenta al proceso de resarcimiento y restitución de víctimas de la guerra (lo cual ya de por sí genera un grave daño a la implementación del Acuerdo de Paz), sino que mina los fundamentos del sistema político, pues estas personas muchas veces juegan un rol preponderante en la transmisión efectiva de clamores y necesidades por parte de la comunidad, hacia los miembros de las organizaciones partidistas.

Buscando asegurar la mayor calidad de la información posible, el trabajo llevado a cabo entre MOE y NIMD conjuga datos y reportes provenientes de la Red de Observación Electoral de la MOE, compuesta por 35 organizaciones sociales presentes en los territorios donde sucesos ligados a la violencia política toman lugar, la información disponible en medios de comunicación regionales al igual que las propias bases de datos de partidos

políticos y agencias del Estado. Todos estos insumos han sido subsecuentemente procesados a través de análisis estadísticos, que discriminan la naturaleza de las agresiones perpetradas contra líderes políticos sociales (distinguiendo casos reales de asesinatos o tentativas de asesinato de las amenazas), así como por medio de una serie de mapas donde se resaltan las zonas del país donde tales crímenes han acaecido.

Por otra parte, y de manera más inquietante, el estudio permite identificar patrones en el accionar criminal que facilitan dilucidar más claramente las potenciales víctimas con mayor riesgo. Por

ejemplo, aunque todos los partidos son afectados en similares proporciones por amenazas o atentados contra la vida de sus miembros, MOE y NIMD han encontrado que los líderes comunales son desproporcionadamente atacados con mayor frecuencia, si se les compara con candidatos a cargos de elección popular. Esto conmina al Estado colombiano a llevar un nivel de presencia institucional adecuado a las zonas más frágiles del país, pues sólo si se logra asegurar la actividad política a nivel nacional, puede hablarse de avances en lo que concierne al punto 2 del Acuerdo Final.

Resumen

Un elemento fundamental del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno de Colombia y la extinta guerrilla de las FARC-EP fue acordar plenas garantías de seguridad para el ejercicio de la política, sin importar el partido o la ideología, como fundamento del funcionamiento de la democracia.

No obstante, dos años después de la firma del Acuerdo las condiciones de seguridad están en franco deterioro. El presente texto propone una metodología de medición de la violencia en contra de líderes políticos, sociales y comunales, útil para generar datos empíricos sobre la violencia ejercida contra actores clave en el funcionamiento de la democracia, especialmente desde la perspectiva ampliada de la política, propuesta por el Punto 2 del Acuerdo. Con base en estos datos se presentan tendencias reiteradas del comportamiento de la violencia política a lo largo del tiempo, haciendo especial énfasis en cómo se han visto afectadas las diferentes organizaciones políticas. En seguida, se analiza la respuesta estatal a esta problemática, desde el punto de vista de los dispositivos nor-



mativos creados, el contexto en el que surgieron y la eficacia que tiene la política pública derivada de ellos. De nuevo, este análisis se acompaña de un énfasis en los partidos políticos, observando qué espacios institucionales los involucran como actores directos. Por último, se formulan propuestas de corto y mediano plazo. Como conclusión general se plantea la urgencia de adoptar políticas eficaces de prevención de la violencia, desde una perspectiva multiactor; ante el riesgo de que las medidas de protección existentes no alcancen para cubrir el

nivel de violencia que se puede presentar en las elecciones locales de 2019. Se explica por qué el éxito de estas medidas pasa por la articulación de distintas agencias del Estado, la sociedad civil y los partidos políticos.

nivel de violencia que se puede presentar en las elecciones locales de 2019. Se explica por qué el éxito de estas medidas pasa por la articulación de distintas agencias del Estado, la sociedad civil y los partidos políticos.

Palabras clave

Violencia política, prevención, protección, líder político, líder social, líder comunal, riesgo electoral, articulación institucional, partidos políticos.

Introducción

La vida democrática de Colombia ha estado marcada, paradójicamente, por una convivencia con la violencia, tanto, que es una situación normalizada. Además de las múltiples guerras que han acompañado 200 años casi ininterrumpidos de funcionamiento de la democracia, el uso de actos violentos dirigidos contra candidatos en el marco de la campaña electoral ha sido reiterado. En el imaginario popular político e histórico colombiano se suele atribuir al asesinato del líder político Jorge Eliécer Gaitán, ocurrido el 9 de abril de 1948, como el origen de “La Violencia”, el periodo de guerra civil no declarada pero enmarcada en la competencia política entre los partidos Liberal y Conservador, que cubrió las décadas de 1940 y 1950. Incluso, el proceso de apertura política y democrática más importante de la historia reciente, a saber, la Constitución de 1991, coincide con extremos de la violencia política como el asesinato de tres candidatos presidenciales para las elecciones de 1990 (Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro León-Gómez), que ya había estado precedido poco antes por el asesinato de un candidato

Aún más, el candidato que ocupó el segundo lugar en las elecciones de 1990, con casi un millón y medio de votos (Álvaro Gómez Hurtado), fue también asesinado en 1995.

presidencial de 1986 un año después de las elecciones (Jaime Pardo Leal). Aún más, el candidato que ocupó el segundo lugar en las elecciones de 1990, con casi un millón y medio de votos (Álvaro Gómez Hurtado), fue también asesinado en 1995.

En este contexto, el éxito de la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno de

Colombia y la guerrilla de las FARC-EP en 2016 depende en buena medida de la eficacia con la que se aborde este problema de la democracia colombiana. La existencia de garantías para el ejercicio de la política, no solo para el partido resultante de la desmoviliza-

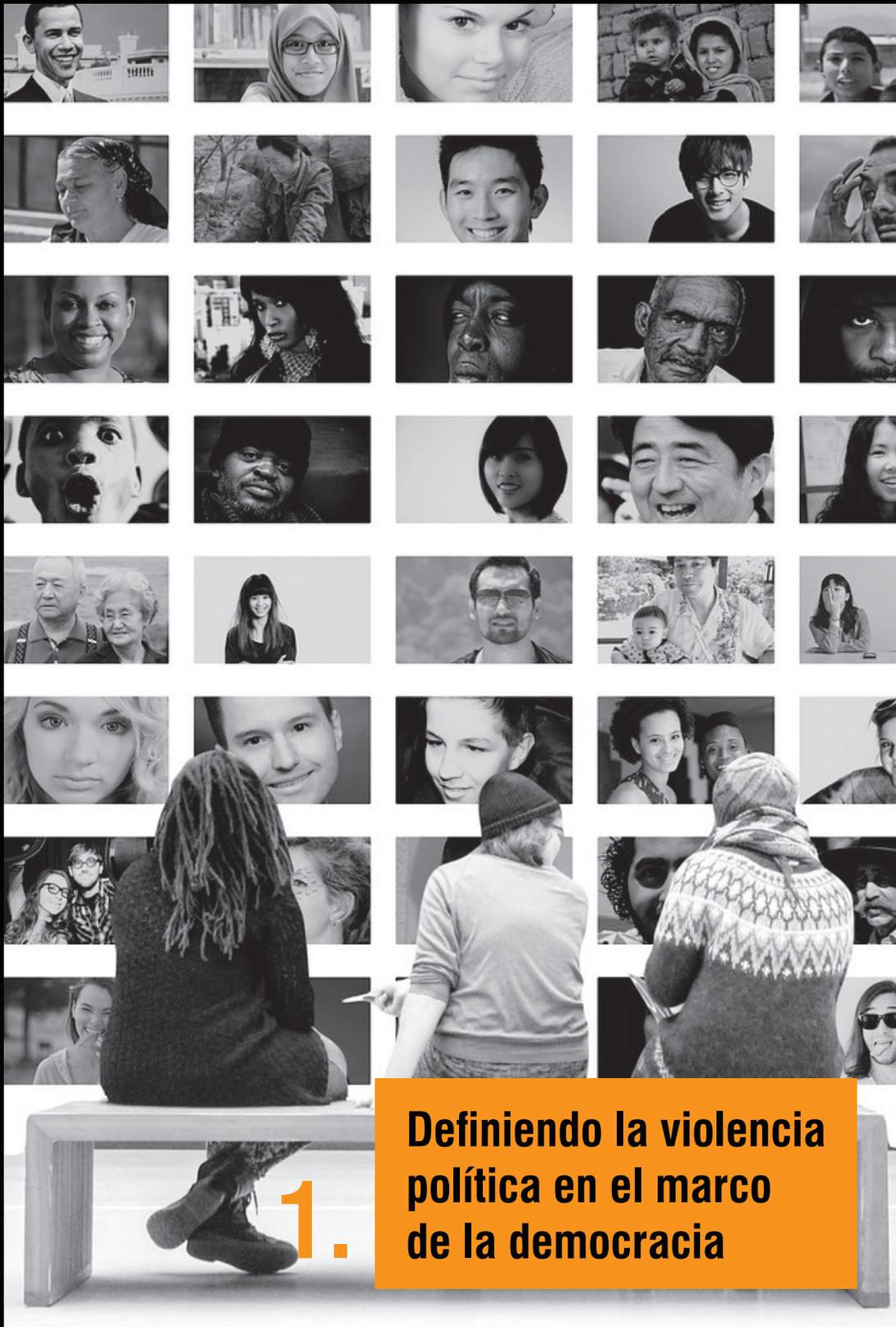
ción de la guerrilla sino para todos los participantes de las elecciones, es una parte esencial del Punto 2 del Acuerdo, que versa sobre la participación política.

En esta medida, el presente documento analiza el estado de la violencia política y la calidad de la respuesta institucional, entendida como la política pública de prevención y atención a la violencia política, la cual debería haber sufrido un importante impulso con lo dispuesto por el Acuerdo de Paz.

En las primeras dos secciones se plantean los fundamentos conceptuales y metodológicos de esta investigación, los cuales están basados en el trabajo que sobre el tema ha venido haciendo el Observatorio de Violencia Política y Social de la Misión de Observación Electoral – MOE. En la tercera sección, se presentan datos cuantitativos sobre el comportamiento de la violencia política en los primeros siete meses del calendario electoral de 2019 (del 27 de octubre de 2018 al 27 de mayo de 2019). En la cuarta sección, se presenta un análisis del funcionamiento de la arquitectura institucional existente para afrontar este problema. Por último, en las secciones quinta y sexta, se plantean recomendaciones a las autoridades estatales y a los partidos políticos respectivamente,

que parten de la evidencia de patrones de comportamiento recurrentes de la violencia política (analizados en la tercera sección) y de vacíos que hay que llenar en el funcionamiento de las políticas públicas que deberían estar contrarrestando este problema, preponderantemente, la falta de articulación entre actores y la necesidad de una corresponsabilidad de parte de los partidos políticos con la seguridad de sus propios militantes y candidatos.

Esta investigación es elaborada por la Misión de Observación Electoral – MOE bajo el acompañamiento y la financiación del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD, en el marco del proyecto Acción Democrática para la Paz, financiado por la Unión Europea.



Definiendo la violencia política en el marco de la democracia

1.

Definiendo la **violencia** política en el marco de la democracia

01.

La violencia política puede definirse como las agresiones perpetradas contra líderes políticos, sociales y/o comunales, que tienen como objetivo imponer o silenciar intereses, posturas políticas o reivindicaciones y afectar a la población o comunidad representada por el líder a través del uso de la amenaza, el secuestro, la desaparición forzada, el atentado o el homicidio.¹ En tanto que un ataque a actores que ejercen un rol de representación, la violencia política supone un ataque a la democracia y, en el contexto actual, a la consolidación de la paz en Colombia.

¹ Misión de Observación Electoral - MOE (2018). Violencia Política. En Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones nacionales Colombia 2018. Bogotá: Arte Litográfico. Págs. 186 - 213.

En términos más específicos, esta definición implica una observación a la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales. Este espectro parte de una comprensión ampliada de los actores involucrados en el correcto funcionamiento de la democracia, la cual responde al espíritu del Punto 2 del Acuerdo de Paz, denominado Apertura democrática para construir la paz. Dicho punto contempla las formas de participación política que van desde lo electoral hasta las diversas formas de organización y manifestación de la sociedad civil, entendiendo que existe una vinculación sin fronteras claras entre los escenarios más formales y públicos de participación política, como las elecciones, y escenarios más locales e informales de representación democrática como los liderazgos sociales o la organización comunal. Entender la relación dinámica y la interdependencia existente entre estos distintos niveles de la política es fundamental para comprender la importancia de garantizar la seguridad de los distintos tipos de liderazgo, como requisito para la construcción y el mantenimiento de la paz. Esta necesidad es reconocida en los Acuerdos de Paz, en el punto 2.1.2.1, donde se formula el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política – SISEP. El presente documento de investigación se desarrolla desde esta perspectiva conceptual de la violencia política y de su vinculación con las políticas públicas.

Particularmente, es fundamental reconocer a los liderazgos sociales y comunales como agentes fundamentales de la democracia electoral y parti-

cipativa, pues son intermediarios esenciales entre los candidatos y el electorado en época de elecciones, lo que implica reconocer su vulnerabilidad ante los fenómenos de violencia en los que se ha tenido que desenvolver la democracia colombiana. En el contexto de las elecciones de 2019, las primeras de autoridades locales después de la firma del Acuerdo de Paz, esta vulnerabilidad se ve especialmente acentuada por dos factores. En primer lugar, por la posibilidad de que haya una mayor disposición a la participación electoral de liderazgos sociales y comunales en zonas tradicionalmente afectadas por el Conflicto Armado. En segundo lugar, porque como se verá más adelante, factores de violencia como la presencia de grupos armados ilegales y las economías ilegales están en aumento en esas mismas zonas.

En este marco conceptual, los tres tipos de liderazgo analizados en el presente estudio se definen de la siguiente manera:

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: personas que ejercen un rol de liderazgo y representación a través de organizaciones sociales formales o informales de orden nacional, departamental, regional o local, en temas como la defensa del medio ambiente, la restitución de tierras, la sustitución de cultivos de uso ilícito, la equidad de género, la defensa de la comunidad LGTBI, la protección de los territorios, tradiciones y comunidades étnicas, la defensa de los Derechos Humanos, entre otros.

Líder comunal: candidatos y miembros electos de Juntas de Acción Comunal.²

Por su parte, a continuación se listan los tipos de agresión monitoreados en el marco de la medición de violencia política, detallando la relación que pueden tener con el ejercicio de liderazgo de los afectados:

Amenaza: todo hecho que, a través del amedrentamiento, busca desincentivar la participación política de candidatos, cambiar las posturas o decisiones de quienes ostentan cargos públicos o disuadir a líderes sociales y comunales de las acciones que llevan a cabo en el marco de su rol de liderazgo y representación.

Secuestro: privación ilegal de la libertad de un líder o lideresa, con el objetivo de incidir sobre sus procesos de toma de decisión, sus gestiones o sobre la defensa de los intereses que representa.

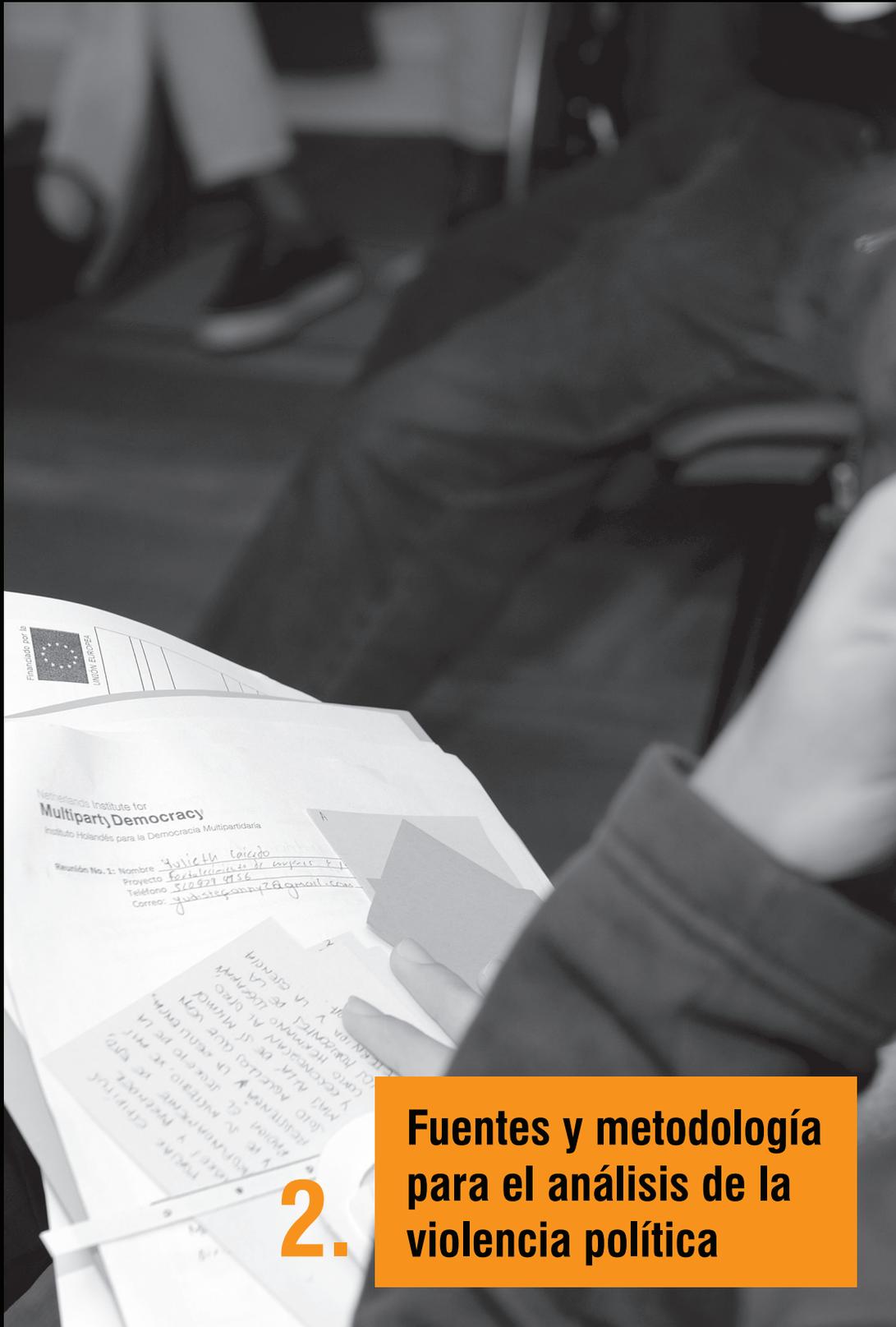
Desaparición forzada: privación ilegal de la libertad de un líder o lideresa, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, causando incertidumbre entre los allegados de la víctima e impactando consecuentemente sus procesos de representación.

Atentado: acción violenta que busca acabar la vida o dañar la integridad física o moral de un líder o lideresa, y por esta vía impactar la esfera pública de la comunidad o de los grupos de interés a los cuales representa.

Asesinato: homicidio de un líder o lideresa, que además de acabar con la vida de la víctima causa gran impacto sobre sus procesos de representación y acción colectiva.

La MOE ha monitoreado estos tipos de agresiones en contra de líderes políticos desde 2007. El registro de la violencia contra líderes sociales y comunales comenzó en el año 2016, acogiendo el enfoque del Punto 2 del Acuerdo de Paz. A continuación, se detallan las fuentes y la metodología derivadas del trabajo de la MOE y sobre las cuales se sustentan los datos presentados en este documento.

² La acción comunal, reglamentada por la Ley 743 de 2002, es el espacio más cercano a la población para la organización social en pro de la gestión de intereses comunes, La unidad más básica de la organización comunal son las Juntas de Acción Comunal (JAC). Actualmente existen alrededor de 70.000 JAC en barrios, centros poblados y veredas de todo el país (Unidad de Víctimas, s.f.).



Financiado por la
UNION EUROPEA

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy
Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

Reunión No. 1: Nombre Julietha Calcedo
Proyecto Fortalecimiento de mujeres y jóvenes
Teléfono 312 927 4756
Correo: jcalcedo@nimd.nl

2.

Fuentes y metodología para el análisis de la violencia política

Fuentes y metodología para el análisis de la violencia política

02

La presente investigación contempla dos objetos de estudio abordados desde aproximaciones metodológicas distintas.

En primer lugar, el estudio de los y las líderes víctimas de violencia política en Colombia, analizado a partir de datos cuantitativos.

En segundo lugar, el estudio de los actores involucrados en la reacción a la violencia (entidades públicas, partidos políticos y organizaciones sociales), estudiados desde una perspectiva cualitativa.

2.1 El monitoreo cuantitativo a la violencia política en Colombia

La metodología de manejo de datos sobre violencia política en Colombia desarrollada por la Misión de Observación Electoral – MOE desde 2007 contempla los siguientes pasos de recolección, procesamiento, sistematización y análisis de la información.

Recolección: Se lleva a cabo con los insumos de tres fuentes. La primera es la comunicación permanente con la Red de Observación Electoral de la MOE, compuesta por 35 organizaciones regionales presentes en igual número de regiones del territorio nacional, a través de la cual se hace el despliegue de la observación electoral.³

La segunda fuente de información es el monitoreo permanente de medios locales, regionales y nacionales, a los que se accede mediante la plataforma virtual de seguimiento a noticias de la MOE, que hace seguimiento a 365 sitios web, 59 revistas mensuales, 102 periódicos impresos de todo el país, 83 emisoras nacionales y regionales, y 37 canales de televisión (nacionales, regionales e internacionales).

A manera de contraste, la información recolectada es compartida y evaluada con contactos en los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, así como con agencias del Estado relacionadas con el abordaje de casos o dinámicas asociados a la violencia política.

Procesamiento: La información recolectada alimenta una matriz de datos a partir de la cual se hace un análisis estadístico y cartográfico de la situación de los líderes políticos, sociales y comunales en el escenario colombiano. Los datos son ingresados permanentemente en la matriz según los casos de los que se tiene conocimiento a través de las fuentes de recolección descritas.

Los criterios mínimos utilizados para ingresar los hechos de violencia política al registro de víctimas en la Base de datos de violencia en contra de líderes políticos, sociales y comunales de la MOE son los siguientes:

1. Nombre y apellido de la víctima.
2. Ubicación geográfica de la agresión, a nivel de análisis municipal.
3. Ubicación temporal de la agresión, con el día en que ocurrió.
4. Sexo de la víctima.
5. Tipo de agresión (amenaza, secuestro, desaparición, atentado, asesinato).
6. Tipo de liderazgo ejercido por la víctima (político, social, comunal).
7. Cargo de la víctima - Organización/sector al que pertenece.
8. Filiación política de la víctima (si la hay).
9. Fuente de la información o fuente de referencia al hecho.

Para tener un mínimo de trazabilidad, la MOE procura conservar los documentos de cobertura periodística de los hechos de violencia.

³ En las elecciones de 2018, agregando las parlamentarias y las dos vueltas electorales, la MOE desplegó la suma de 10.091 observadores en 634 municipios del país.

Análisis: con base en los datos cuantitativos elaborados con esta metodología es posible analizar tendencias del comportamiento de la violencia desde el punto de vista cronológico y geográfico, así como lógicas asociadas al tipo de liderazgo y la filiación política de las víctimas. Este tipo de análisis se presenta en la siguiente sección de esta investigación.⁴

Así mismo, teniendo en cuenta que para la MOE la violencia política es multicausal y se enmarca en las dinámicas particulares de cada territorio, es importante analizar los datos a la luz de otros factores generadores de violencia. La metodología del Mapa de Riesgo Electoral⁵ permite relacionar los datos cuantitativos de violencia política con variables complementarias como la presencia y las acciones de grupos armados ilegales, el desplazamiento forzado, la presencia de economías ilegales, las agresiones contra la libertad de prensa y los factores indicativos de fraude y corrupción electoral en el universo de todos los municipios del país. El análisis integrado con estas variables se desarrollará posteriormente en la publicación del Mapa de Riesgo Electoral 2019. En la tercera sección del presente estudio se mencionan algunos de estos datos a manera de referencia.

2.2 La investigación-acción participativa como aproximación a la política pública

Gracias a la vocación organizacional del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD y de la Misión de Observación Electro-

ral – MOE, encargadas de diseñar y ejecutar el presente estudio, para esta investigación ha sido posible implementar una metodología de investigación-acción participativa con los actores llamados a tomar acciones para prevenir, reaccionar y atender los hechos de violencia política.

Por un lado, en el marco de la investigación se han realizado tres ejercicios de grupo focal. Dos con participación diversa de organizaciones sociales, organizaciones de cooperación internacional y representantes de entidades públicas y otro entre la MOE nacional y sus 35 coordinaciones



regionales. Así mismo, se realizaron nueve entrevistas con actores específicos. En el marco de estos ejercicios se contó con la participación de representantes de las organizaciones señaladas en la tabla 1.

Adicionalmente, avances de la investigación fueron presentados y discutidos en el foro Política en Colombia: actividad de alto riesgo, organizado por NIMD el 12 de marzo de 2019. Allí participaron representantes de la Confederación Nacional

⁴ Es importante aclarar que la metodología utilizada no arroja datos confiables sobre la autoría de las agresiones registradas. Los datos solo permiten hacer perfiles de las víctimas.

⁵ Desde 2007, la MOE junto con el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral ha publicado el libro con los Mapas de Riesgo Electoral en la antesala de cada elección de alcance nacional. Los libros y los datos se pueden consultar en: <http://www.datoselectorales.org>

⁶ En la sección 4.2, en el numeral 14, se detalla esta Comisión.

TABLA 1. ► Organizaciones que han hecho parte de los ejercicios de la investigación

Tipo de organización	Organizaciones
Organizaciones sociales, de cooperación internacional y academia	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – CSPP • Frontline Defenders • Fundación Ideas para la Paz – FIP • Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD • Instituto KROC de la Universidad de Notre Dame (que funciona en Colombia a través del Secretariado Nacional de Pastoral Social – Cáritas Colombia) • Instituto Nacional Demócrata - NDI • International Crisis Group – ICG • Pacifista • Universidad de Antioquia, Especialización en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario • Universidad Externado, Facultad de Economía • Universidad Santiago de Cali, Facultad de Comunicación y Publicidad • Coordinaciones regionales de la Misión de Observación Electoral – MOE
Organizaciones multilaterales	<ul style="list-style-type: none"> • Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos – MAPP OEA • Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia
Entidades estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación • Consejo Nacional Electoral • Cuerpo Élite de la Policía Nacional • Defensoría del Pueblo • Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior • Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional • Personerías municipales • Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de Derechos Humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, de la Fiscalía General de la Nación. • Unidad Policial para la Edificación de la Paz – UNIPER, de la Policía Nacional

Elaboración: MOE

de Acción Comunal, el Grupo de Prevención y Protección de la Procuraduría General de la Nación, el partido Fuerza Revolucionaria Alternativa del Común, la Unidad Nacional de Protección, el Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP, la Corporación de Desarrollo y Paz del Cesar y del pueblo Misak del Cauca.

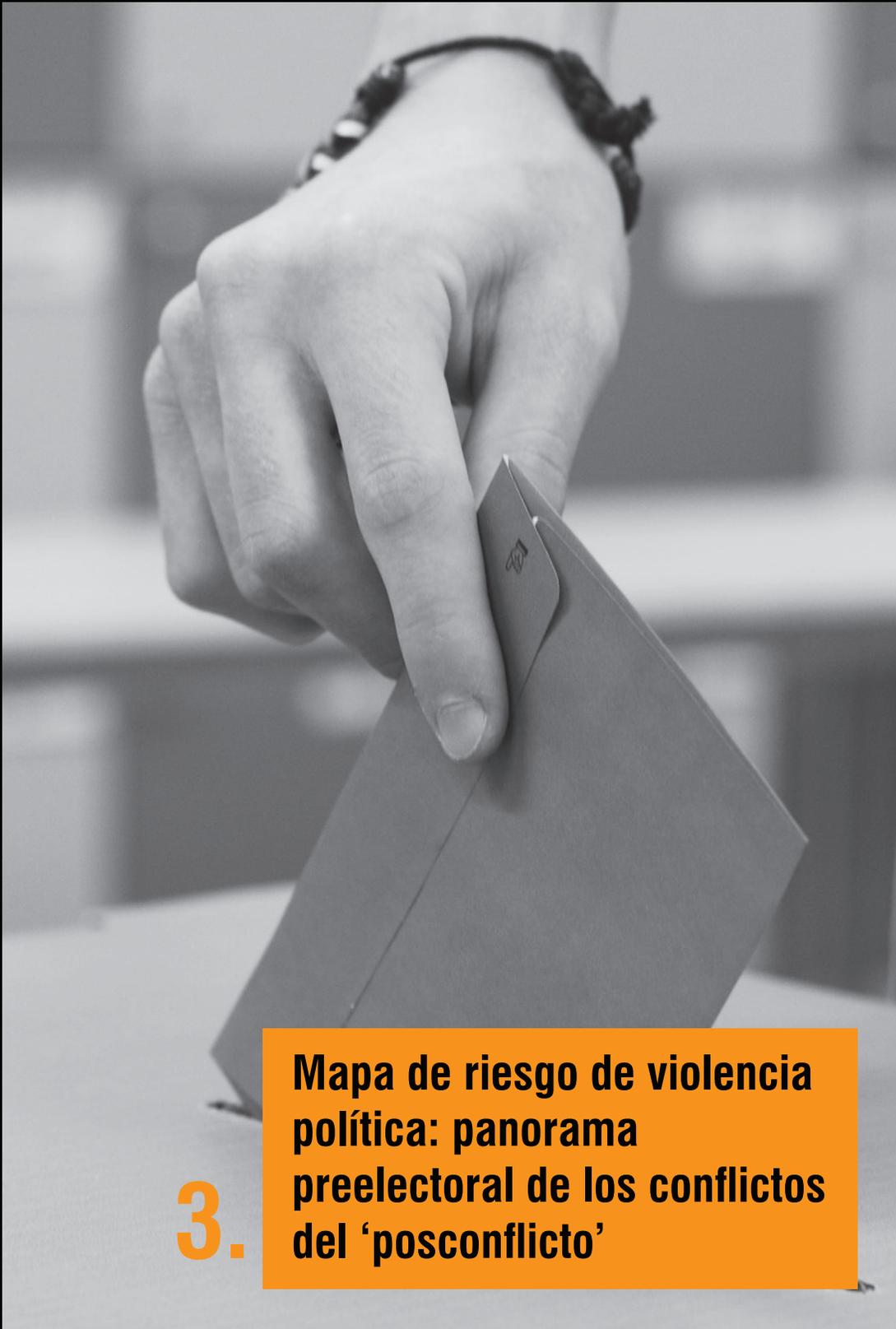
Por último, un espacio privilegiado para el desarrollo de la investigación ha sido la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales. Este espacio, conocido como la Comisión de Seguimiento Electoral⁶, es convocado a nivel nacional por el Ministerio del Interior y a nivel regional por las secretarías de gobierno departamentales o municipales y cita a todas las autoridades relacionadas con la organización y las garantías de transparencia y seguridad que deben tener las elecciones. También participan en ella todos los partidos políticos y la Misión de Observación Electoral – MOE.

En el marco de la Comisión de Seguimiento Electoral, y particularmente de las subcomisiones organizadas por el Ministerio del Interior como sesiones de trabajo, los hallazgos de la investigación se han podido poner a consideración y discusión de los tomadores de decisión, con la

posibilidad de influir en disposiciones relacionadas con la organización del actual proceso electoral. Esta oportunidad se ha ampliado gracias a la firma de un Memorando de Entendimiento entre la MOE y el Ministerio del Interior el 25 de febrero del presente año, enfocado en reunir esfuerzos en materia de seguridad, transparencia y acceso a la información.

Así, a través de la apertura de espacios de diálogo con distintos actores, dentro de los que se incluye el conjunto de autoridades llamadas a tomar decisiones útiles a la prevención y la atención de la violencia política, la presente investigación ha servido para ahondar en el análisis y el diagnóstico de las políticas públicas relacionadas con violencia política, al tiempo que se ha buscado incidir en ellas.

A continuación se presenta el resultado de los datos cuantitativos observados en los primeros siete meses desde el inicio del calendario electoral, es decir, del 27 de octubre de 2018 hasta el 27 de mayo de 2019. Posteriormente, con base en este panorama preelectoral⁷, se desarrollará el análisis de la arquitectura institucional existente y se concluirá con recomendaciones dirigidas a las agencias del Estado y a los partidos políticos.



3. Mapa de riesgo de violencia política: panorama preelectoral de los conflictos del 'posconflicto'

Mapa de riesgo de violencia política: panorama preelectoral de los conflictos del 'posconflicto'

03

Las mediciones históricas realizadas por la MOE sobre las víctimas de violencia política en Colombia han permitido detectar patrones que permiten explorar cuáles son los factores que incrementan la vulnerabilidad de quienes tienen roles de representatividad en todos los niveles territoriales. Así, se ha observado que la violencia política suele aumentar cuando hay votaciones, es más aguda a medida que el liderazgo es más local, se suele concentrar en las mismas regiones geográficas, por lo demás, con presencia de grupos al margen de la ley, economías ilegales y déficit en la presencia de instituciones del Estado.

En este apartado se presentan datos útiles para el análisis de los riesgos de violencia política para las elecciones de autoridades locales de 2019. En primer lugar, como trasfondo, se exponen factores asociados a la violencia política, pero de carácter más estructural, a saber, las economías ilegales y los grupos armados ilegales. En segundo lugar, se detallan los datos sobre el comportamiento de la violencia, con énfasis en la victimización de funcionarios y miembros de los partidos políticos, a lo largo del último cuatrienio. Por último, se analizan los datos actuales de la violencia, es decir, lo ocurrido durante el presente calendario electoral (de octubre de 2018 a mayo de 2019).

3.1 El auge de economías ilegales y la perturbación del orden público como trasfondo de las elecciones 2019: fallas en la construcción de la paz

Mientras que la política oficial de seguridad del Gobierno nacional electo en 2018 vuelve al paradigma de la Consolidación Territorial, preocupa el estado inacabado en el que se encuentran, desde el Gobierno anterior, las políticas de construcción de paz emanadas del Acuerdo de Paz firmado en 2016.⁸

Los seis puntos del Acuerdo comparten un carácter de integralidad, en el sentido de que se necesita el avance de unos para lograr el éxito de los otros. Así, por ejemplo, las demoras en la implementación de los Programas de Infraestructura Comunitaria (PIC) y los Planes de Desarrollo con

Enfoque Territorial (PDET) a través de los cuales se debería estar desarrollando la Reforma Rural Integral (Punto 1 del Acuerdo) se traducen en que no existen suficientes incentivos económicos en los territorios para sustituir el cultivo de la coca (Punto 4 del Acuerdo). A su vez, el auge de las economías ilícitas crea condiciones de inseguridad que repercuten en las garantías para el ejercicio de la política (Punto 2), impide terminar plenamente el Conflicto Armado (punto 3 del Acuerdo) y está repitiendo la victimización y las injusticias sobre la población civil (Punto 5), a causa del surgimiento de nuevos actores ilegales o de la expansión de los previamente existentes.

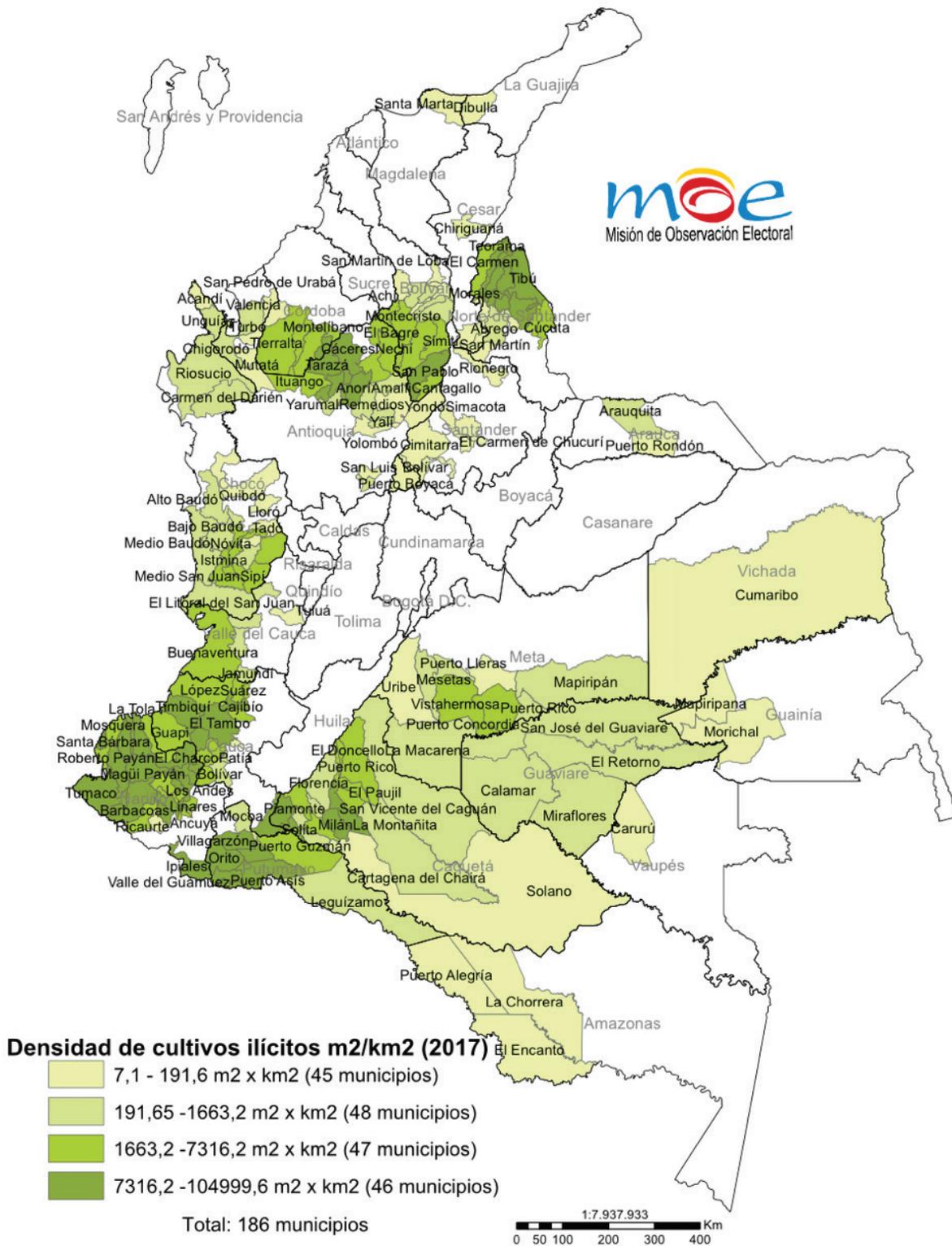
Así, ad portas de las elecciones locales de 2019, preocupa el hecho de que las dinámicas de la guerra en Colombia vienen en aumento, a pesar de que se habían reducido de manera importante, por un breve lapso después de la dejación de armas de las FARC-EP, en el año 2017. Para dar una idea de esta situación, el monitoreo del cese al fuego durante la negociación de paz, hecho por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC, mostró que, en comparación con las tendencias históricas observadas durante el Conflicto Armado, a junio de 2017 el proceso de paz con las FARC previno la muerte de 2.796 personas.⁹

A pesar de este logro, no se ha avanzado en la solución del problema de las drogas y la consecuente existencia de grupos armados ilegales.

⁸ Para un desarrollo conceptual de los enfoques de consolidación territorial y de peace building ver: Lederach 1997; Molano Aponte y Franco 2006; Buur 2008; FIP 2011; Mejía Quintero 2015; González et. al. 2015; Ministerio de Defensa Nacional 2019.

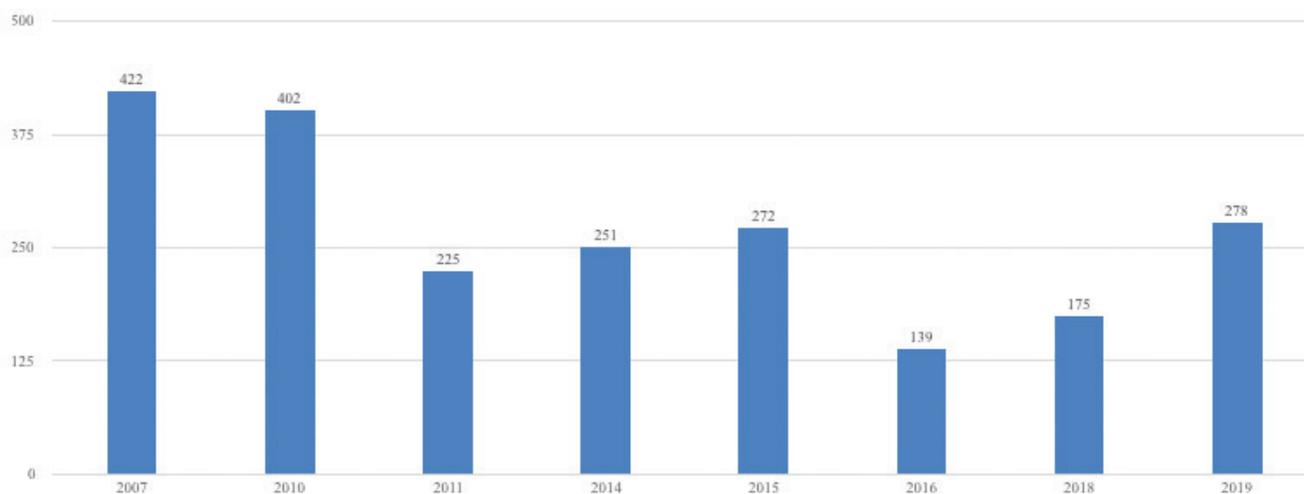
⁹ <http://www.blog.cerac.org.co/monitor-del-cese-el-fuego-bilateral-y-de-hostilidades-final>

MAPA 1. ► Concentración de la producción de coca por municipio en 2017



Elaboración: MOE con datos de UNODC

GRÁFICA 1. ► Número de municipios en riesgo por presencia de grupos armados ilegales 2007-2019



*Datos parciales del monitoreo de la MOE de marzo 2018 a mayo 2019.
Elaboración: MOE con datos de los Mapas de Riesgo Electoral¹²

La persistencia de las economías ilegales no solo mantiene la generación de recursos que sostienen el mantenimiento y surgimiento de grupos armados, sino que es uno de los factores más poderosos, junto con los delitos contra la administración pública (la corrupción) para mantener el control ilegítimo del Estado por parte de estructuras políticas delictivas que han accedido al control de las instituciones públicas mediante distintas formas de fraude electoral, lo que se puede denominar como la captura y cooptación del Estado (Garay 2008).

El mapa 1 muestra el detalle de los municipios que concentran actualmente la producción de hoja de coca, la principal actividad de economía ilegal en el país, aunque no la única, pues hay que tener en cuenta el efecto de otras actividades

como la producción de marihuana y la amapola, la extracción ilegal de oro y el contrabando.

Por otra parte, la presencia de grupos armados ilegales ha aumentado durante los últimos años. La gráfica 1 muestra un comparativo del número de municipios con presencia de este tipo de organización, de acuerdo con los datos recopilados desde 2007 para la elaboración de los Mapas de Riesgo Electoral coordinados por la MOE. Para cada año se midió el número de municipios con registros de presencia de grupos armados ilegales (guerrillas y grupos armados organizados – GAO¹⁰) durante el año anterior a las elecciones. Para 2019, se muestran datos parciales medidos entre marzo de 2018 y mayo de 2019 sobre la presencia de ELN, EPL, GAO y GAOR¹¹.

¹⁰Organizaciones armadas ilegales, diferentes de las guerrillas, que tienen como base una estructura militar y se sostienen económicamente por medio de actividades ilícitas como el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión o la trata de personas, entre otras formas de financiación. Además, estos actores armados tienen vínculos con redes internacionales de intercambio y son capaces de generar amenazas a la seguridad nacional. En su mayoría son grupos que, en su origen y comandancia, tienen a antiguos miembros de los grupos paramilitares desmovilizados entre 2003 y 2006. El ejemplo más claro de este tipo de grupo son las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), también conocidas como Urabeños, Clan Úsuga o Clan del Golfo (MOE 2018a, pág. 141).

¹¹Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) es la categoría con la cual las autoridades colombianas han denominado a los grupos popularmente conocidos como 'disidencias de las FARC'. Estos son grupos armados ilegales que se identifican con los mismos símbolos de la extinta guerrilla de las FARC-EP, pero cuyo origen y composición es diverso dependiendo del territorio, pues comprende estructuras de las antiguas FARC que no se acogieron al Proceso de Paz, organizaciones criminales conexas a las FARC pero que no hacían parte de la guerrilla propiamente y que por lo tanto no hicieron parte del Proceso, ex combatientes que se han rearmado después de la dejación de armas y grupos criminales emergentes sin relación con la extinta guerrilla pero que han adoptado sus símbolos. Para un análisis completo de este tipo de grupo armado ver FIP 2018.

¹²Base de datos de los Mapas de Riesgo Electoral.

En el año 2016, de cara al Plebiscito para la Re-frendación del Acuerdo de Paz, por primera vez la presencia violenta de la guerrilla de las FARC-EP dejó de ser un factor de riesgo para las elecciones y el país logró bajar de la marca imaginaria de 200 municipios con presencia de grupos armados ilegales. Empero, los registros del último año muestran que se ha vuelto a superar esta marca. A pesar de la desaparición de la mencionada guerrilla, actualmente los datos muestran la presencia sola del ELN en 78 municipios del país, de GAO en 59 municipios, de 'disidencias de las FARC' o GAOR en 51 municipios y del EPL, o la banda de los Pelusos, en 2 municipios, además de otros 72 municipios con distintas mezclas en la presencia de estas organizaciones.

Este panorama de recrudescimiento de los principales factores de violencia debe ser visto en comparación con el comportamiento del impacto de la violencia política sobre los partidos políticos, como se presenta en la siguiente subsección, para concluir con los datos que permiten hacer un análisis de la situación de violencia en el contexto actual.

3.2 La violencia contra los partidos políticos en Colombia en el cuatrienio 2014-2018

Generar datos empíricos sobre los sectores políticos o ideológicos más afectados por la violencia en Colombia es difícil. Legalmente las campañas electorales comienzan tres meses antes de las elecciones, por lo que mucha de la violencia que se da en el contexto electoral afecta a 'precandidatos' sobre los cuales, al no estar inscritos formalmente para las elecciones, muchas veces no se conoce su filiación política. A esto se suma

el hecho de que ni la Autoridad Electoral ni los partidos políticos tienen un registro serio de sus afiliados y militantes (MOE 2017, pág. 24-25), que permita determinar con precisión la filiación política de muchas de las personas que participan en política. Esto dificulta el monitoreo de la violencia contra los partidos políticos en época no electoral. El problema es aún mayor en lo que respecta a los líderes sociales y comunales, cuya filiación clara es institucional (una organización o una junta de acción comunal) pero no política. Los datos monitoreados en el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE sobre la violencia contra líderes sociales y comunales durante el año 2017 mostraron que el 16% de las víctimas pertenecieron a la Marcha Patriótica (MOE 2018a, pág. 199). Aparte de esta referencia, es difícil tener indicativos sobre la filiación política de este tipo de víctima.

Hecha la salvedad anterior, los datos de la MOE muestran que, durante el calendario electoral de los comicios locales de 2015 (25 de octubre de 2014 a 25 de octubre de 2015), hubo registro de 183 agresiones en contra de líderes políticos, precandidatos, candidatos y funcionarios con filiación política reconocida; así como contra precandidatos que no contaban con una filiación política definida al momento de ser víctimas de violencia. Este año se evidenció la existencia de una relación entre fechas importantes del calendario electoral y el aumento de la violencia letal ejercida contra líderes. La gráfica 4 muestra cómo los tres meses más letales del año electoral 2015 fueron abril (mes de las consultas partidistas), agosto (justo al cierre de la inscripción de candidatos y el inicio de la campaña) y octubre (mes de las elecciones). La tabla 2 detalla las agresiones registradas por organización política.

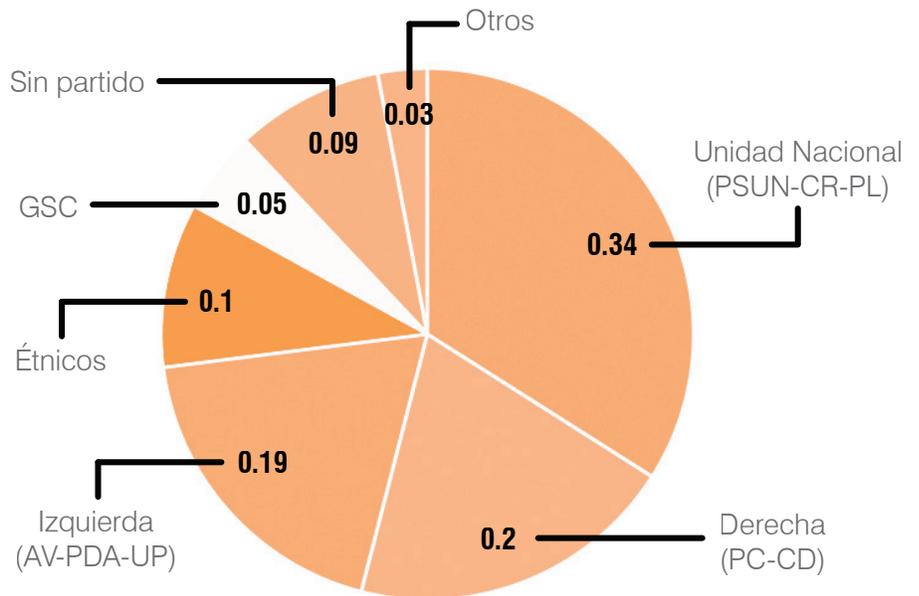
TABLA 2. ► Agresiones contra líderes según filiación política
(octubre 27 de 2014 – octubre 27 de 2015)

#	Partido político	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Partido Liberal	22			3	1	26	14,2%
2	Centro Democrático	15		1	5		21	11,5%
3	Partido de la U	15			1	3	19	10,4%
4	Cambio Radical	9		1	5	2	17	9,3%
5	Sin partido (precandidatos)	13	1			2	16	8,7%
6	Partido Conservador	9			2	4	15	8,2%
7	Unión Patriótica	13			2		15	8,2%
8	Alianza Verde	6	1		5		12	6,6%
9	ASI	6			3	2	11	6,0%
10	GSC*	6			2	1	9	4,9%
11	Polo Democrático	3		1		4	8	4,4%
12	Opción Ciudadana	2			2		4	2,2%
13	AICO	2	1				3	1,6%
14	MAIS	3					3	1,6%
15	AFROVIDES	1					1	0,5%
16	Alas Equipo Colombia		1				1	0,5%
17	MIO	1					1	0,5%
18	MIRA				1		1	0,5%
	Total	128	4	3	31	19	183	100%
	% por hecho	69,9%	2,2%	1,6%	16,9%	10,4%	100%	

*GSC: Grupos significativos de ciudadanos, o sea candidaturas avaladas por firmas, no por partidos políticos.
Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

GRÁFICA 2.

Distribución de los líderes políticos víctimas de violencia según filiación política durante el calendario electoral 2015



En 2015 todos los partidos políticos con personería jurídica fueron atacados¹³.

El 70% de los hechos registrados fueron amenazas, mientras que los hechos más graves (atentados y asesinatos) sumaron casi la tercera parte de la violencia contra partidos en 2015 (el 27%). Todos los partidos medianos y grandes sufrieron en una proporción similar las amenazas y los hechos graves.

Como se ve en la gráfica 2, los partidos de la Unidad Nacional (liberales, U y Cambio Radical), como se denominó a la coalición de gobierno del momento, y que contaba con el mayor número de candidatos en las elecciones de ese año, concentró la tercera parte de las víctimas (34%).

Por su parte, los partidos ubicados hacia los extremos del espectro ideológico recibieron un número similar de ataques. Miembros de organizaciones asociadas con la derecha política como

el Centro Democrático y el Partido Conservador concentraron el 20% de las víctimas, mientras que los asociados a la izquierda (Unión Patriótica, Polo Democrático y Alianza Verde) representan el 19%.

Es de resaltar que candidatos apoyados por los partidos étnicos (ASI, AICO, MAIS, AFROVIDES y MIO) suman la décima parte de las víctimas registradas. Así mismo, el 5% de las víctimas fueron candidatos que impulsaban sus candidaturas por firmas, seis de ellos amenazados, dos víctimas de atentados y uno asesinado.

Aunque se describió la violencia hasta el día de las elecciones de 2015, vale señalar igualmente que entre finales de noviembre y diciembre del mismo año sucedieron tres amenazas en contra de concejales electos por el Centro Democrático, el Partido Conservador y el Liberal, y dos atentados, contra concejales de Cambio Radical y AICO.

¹³ Los partidos MIO y Afrovides, que salen en la tabla, perdieron la personería jurídica en 2014, pero la tenían en 2011 cuando avalaron a funcionarios locales de elección popular que fueron víctimas de violencia en el periodo analizado.

Estas cifras dan cuenta de cómo en los anteriores comicios de autoridades locales todas las organizaciones políticas, a todo lo largo del espectro político, sufrieron de forma más bien equivalente la violencia política.

Ahora bien, considerando el enfoque ampliado de la participación política enunciado por el Punto 2 del Acuerdo de Paz, desde 2016 el monitoreo de la MOE integró la observación a la violencia en contra de líderes sociales y miembros de juntas de acción comunal. Esto permite comparar, desde la fecha, la magnitud del fenómeno de la violencia contra políticos frente a las dinámicas de ataques a líderes sociales. Desde la perspectiva conceptual de la violencia política, es pertinente analizar todos estos tipos de liderazgo, puesto que en el contexto de las elecciones todos juegan un papel importante en la democracia, bien sea porque se convierten en precandidatos o candidatos, o porque influyen en la toma de decisiones a nivel local apoyando o desaprobando las campañas electorales. Así mismo, desde 2016 la MOE amplió la cobertura de su monitoreo de violencia contra líderes políticos, para comprender no solo a funcionarios de elección popular, sino a todos los funcionarios públicos de alto nivel en todas las ramas del poder y entes de control, así como en todos los niveles territoriales. Esto permite comprender en qué medida la violencia política no solo está dirigida a impactar el periodo electoral, sino al ejercicio mismo de la función pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, la tabla 3 muestra datos del comportamiento de la violencia contra líderes políticos, así como contra líderes sociales y comunales con filiación política identificada, ocurridos del 1 de enero de 2016 al 26 de octubre

de 2018¹⁴. En este periodo, los datos de la MOE muestran un registro total de 925 líderes víctimas de violencia. De estos, 379 (el 41%) son líderes políticos o líderes sociales de los que se conoce la filiación política¹⁵. Las otras 546 víctimas (59%) corresponden a líderes sociales y comunales sin filiación política, lo que quiere decir que el 41% del total de la violencia está dirigida contra personas involucradas directamente en política.

Así, la tabla 3 detalla la filiación política de las mencionadas 379 víctimas. Como se ve en la primera columna, 70 son funcionarios públicos sin filiación política conocida, 34 de ellos eran funcionarios de alto rango de la administración pública de alcaldías, gobernaciones y de la Nación (más que todo secretarios de despacho, gerentes y directores). Los otros 36 pertenecen a otras ramas del poder público, entre ellos, uno de la Registraduría, cinco de Contraloría, ocho de la Rama Judicial (especialmente de la Fiscalía), y 23 del Ministerio Público, dentro de los cuales hay un funcionario de la Procuraduría, cuatro de la Defensoría y 18 personeros municipales. La gráfica 3 muestra cómo entre 2016 y 2018 la violencia contra funcionarios públicos sin filiación conocida llega a representar una quinta parte de todos los políticos víctimas de violencia.

Así mismo, se registran 8 ataques en contra de líderes políticos sin partido, cuyos perfiles corresponden a excandidatos de años pasados o exfuncionarios que en el momento no se asocian con ninguna organización política, pero que seguían siendo figuras públicas. En este grupo se incluye también una precandidata a la elección atípica de San Andrés de Sotavento, Córdoba, celebradas en noviembre de 2016.

¹⁴ Este periodo cubre el año de la firma del Acuerdo (2016), el año de la concentración y el desarme de las FARC (2017) y el año de las primeras elecciones nacionales del posconflicto (2018) hasta el mes de octubre, cuando inició el calendario electoral 2019.

¹⁵ Solo de 13 líderes sociales y comunales (el 2% de los registrados como víctimas de violencia en este periodo) se tiene información de pertenencia a un partido político.

TABLA 3. ► Agresiones contra líderes según filiación política (1 enero de 2016 – octubre 26 de 2018)

#	Partido político	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Funcionario sin partido conocido	48	4		13	6	71	18,7%
2	Partido de la U	30	2	1	10	8	51	13,5%
3	Partido Liberal	23	1	1	10	5	40	10,6%
4	Centro Democrático	20			7	4	31	8,2%
5	Alianza Verde	22			5	1	28	7,4%
6	Partido Conservador	16			7	4	27	7,1%
7	Cambio Radical	19			2	2	23	6,1%
8	Partido FARC	3		1	4	7	15	4,0%
9	Polo Democrático	12			1		13	3,4%
10	ASI	8			2	2	12	3,2%
11	MAIS	6	1		2	2	11	2,9%
12	GSC*	8			1		9	2,4%
13	Coalición	7			2		9	2,4%
14	Líder político sin Partido	3			3	2	8	2,1%
15	Unión Patriótica	2			5	1	8	2,1%
16	GSC Colombia Humana**	3				4	7	1,8%
17	Opción Ciudadana	7					7	1,8%
18	AICO	3			1		4	1,1%
19	MIRA	2					2	0,5%
22	FUNECO					1	1	0,3%
23	MIO	1					1	0,3%
24	Voces de Paz***	1					1	0,3%
	Total	244	8	3	75	49	379	100%
	% por hecho	64,4%	2,1%	0,8%	19,8%	12,9%	100%	

*GSC: Grupos significativos de ciudadanos, o sea candidaturas avaladas por firmas, no por partidos políticos.

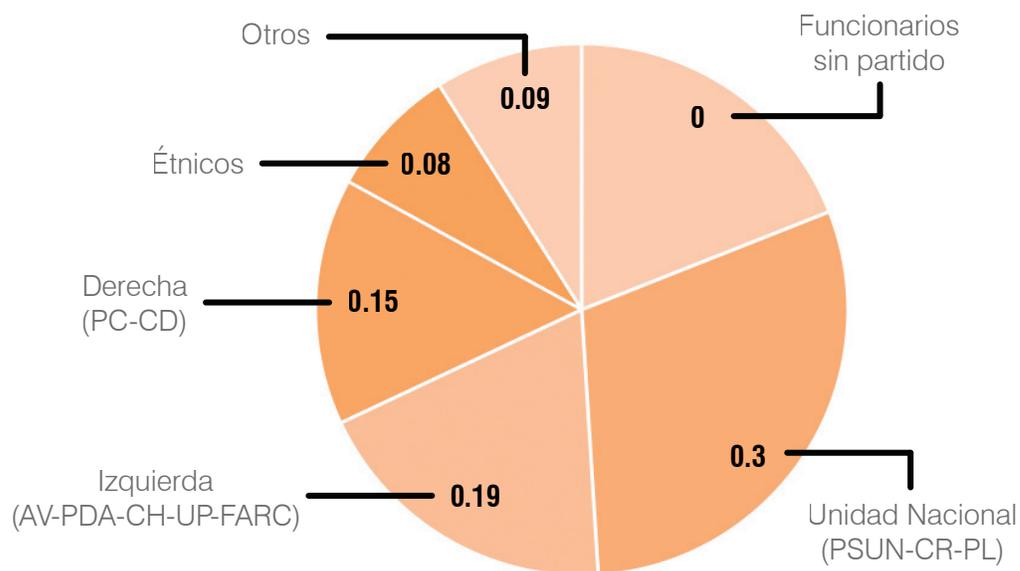
**La "Colombia Humana" no es un partido político sino un GSC; no obstante, por ser una identificación política reconocible en distintas partes del país, se presentan aparte datos de sus adherentes.

***Voces de Paz fue la organización existente entre diciembre de 2016 y junio de 2018 a través de la cual accedieron al Congreso, con voz pero sin voto, seis voceros que representaban los intereses de las FARC cuando estaban en tránsito de convertirse en partido político una vez firmado el Acuerdo de Paz.

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE.

Gráfica 3.

Distribución de los líderes políticos víctimas de violencia según filiación política entre 2016-2018



El 64% de los registros de este periodo corresponde a víctimas de amenazas, mientras que el 33% fueron víctimas de los hechos más graves (atentados y asesinatos). Una proporción levemente superior a la observada en la tabla 2, sobre la violencia en las elecciones de 2015. La gráfica 3 a continuación permite apreciar la distribución de la violencia dependiendo de la filiación política de las víctimas.

Del total de víctimas descritas en la tabla 3, 30% pertenecían a los partidos de la Unidad Nacional (U, Cambio Radical y Liberal), 15,3% a los partidos asociados a la derecha (Conservador y Centro Democrático) y 19% a los asociados a la izquierda.

Frente a estos últimos cabe señalar la aparición de nuevas organizaciones en este periodo. Además de los partidos Verde, el Polo y la Unión Patriótica, en este periodo aparecieron el movimiento de la Colombia Humana y, producto del Acuerdo de Paz, el movimiento Voces de Paz y posteriormente el partido de la FARC; to-

dos ellos con al menos un miembro víctima de violencia en este tiempo.

En una proporción similar a la que se ve en la gráfica 2, el 8% de las víctimas pertenecían a partidos de origen étnico (ASI, MAIS, AICO, FUNECO y MIO).

Durante este periodo se destacan hechos de violencia política como amenazas e incluso atentados dirigidos contra congresistas, así como contra candidatos al Congreso y a la Presidencia de la República en 2018. Contra estos perfiles, en el periodo analizado, hubo 18 amenazas, 9 de ellas en el periodo electoral (tres candidatos presidenciales afirmaron haber sido amenazados); mientras que hubo 5 atentados en marzo de 2018 (contra una candidata al Congreso de la U, dos del Centro Democrático y dos del Partido Conservador). Este nivel de violencia política fue superior al observado en las elecciones nacionales de 2014 según los registros de la MOE. En este sentido, aunque en términos de orden público (o

sea, de acciones de grupos armados ilegales) las elecciones de 2018 fueron, como afirmó el Gobierno, las más pacíficas en muchos años, esto no fue así en términos particulares de la seguridad de los candidatos.

3.3 Comportamiento de la violencia política en los siete primeros meses del calendario electoral (octubre 2018 – junio 2019)

Las del 27 de octubre de 2019 son las primeras elecciones de autoridades locales después de la firma del Acuerdo de Paz. Es importante tener en cuenta la diferencia de magnitud entre unas elecciones nacionales, como las de 2018, y unas locales. Las primeras son dos o tres certámenes distintos, pues en marzo se elige al Congreso, en mayo se realiza la primera vuelta presidencial y, si es el caso, en junio se hace la segunda. Además del puñado de candidatos que compite por la presidencia, 2.737 candidatos compitieron por 279 escaños en el Congreso. En cambio, en las elecciones locales, en un solo día, más de 100.000 candidatos compiten por más 18.000 cargos a elegir en hasta cinco elecciones simultáneas en cada municipio: gobernación, asamblea departamental, alcaldía, concejo municipal y juntas administradoras locales. Es decir que se trata de unas elecciones con una movilización logística mucho mayor, con la intervención de muchos más candidatos y campañas, en las que históricamente participa una mayor cantidad de personas.¹⁶ Todo esto significa que los riesgos de violencia son mayores.

En este apartado, se presentan datos de líderes políticos víctimas de violencia registrados desde el inicio del calendario electoral, un año antes de

las elecciones (el 27 de octubre de 2018) hasta el 27 de junio de 2019, a cuatro meses del día de las elecciones.

Como se ha mencionado, el monitoreo histórico de la violencia política realizado por la MOE evidencia una correlación entre fechas importantes del calendario electoral y el aumento de la violencia ejercida contra líderes. Sobre todo, es preocupante el comportamiento de la violencia letal (asesinatos y atentados), pues las acciones dirigidas a eliminar a los líderes aumentan simultáneamente en distintas partes del país en momentos que corresponden con períodos de votaciones, tal y como lo muestra la gráfica 4. En 2015, el pico de violencia en el mes electoral fue evidente. En 2016, todo el mes anterior al Plebiscito (votado el 2 de octubre) fue el más violento del año, empatado con noviembre. Para 2018, con el acercamiento de la campaña electoral que iniciaba en diciembre de 2017, los niveles de violencia aumentaron y se sostuvieron durante todo el semestre electoral, hasta después de la Consulta Anticorrupción en agosto.

De igual modo, para el calendario electoral 2019 se ve un primer pico de violencia con el inicio del año calendario en el mes de enero. Un segundo e importante pico se presentó en mayo. Este mes corresponde a uno de los tres momentos álgidos del calendario electoral en el que existe riesgo de que aumente la violencia, puesto que en mayo se realizan las consultas interpartidistas. Para marzo de 2019 todos los partidos con personería jurídica habían pedido a la Registraduría la realización de consultas en todos los municipios del país, pero

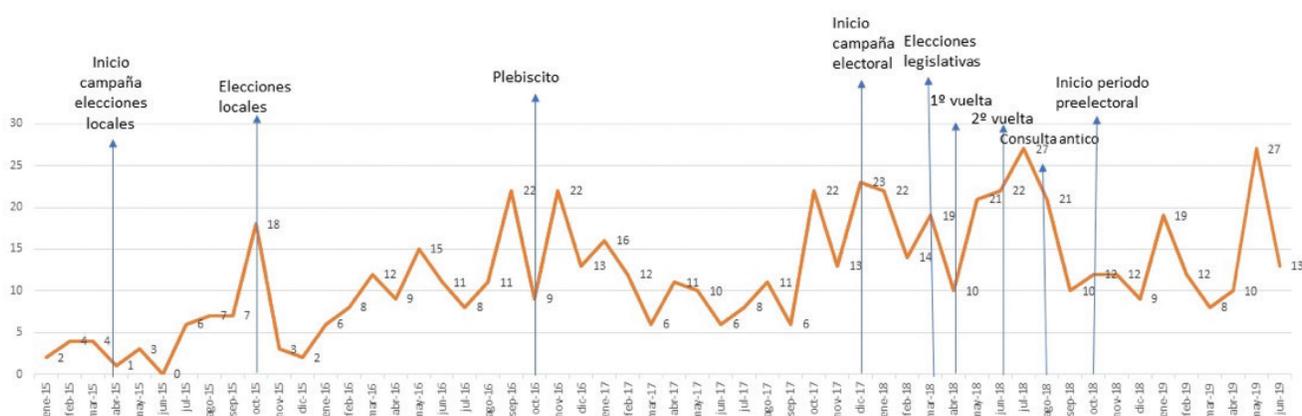
¹⁶ Los datos electorales muestran que, en promedio, desde 1991 hasta 2018 la participación electoral al Congreso ha sido de 42%, a la Presidencia de 46% y a elecciones locales de 52%. Entre 2003 y 2015 la participación ha aumentado de 51% a 59%.

luego de negociaciones y decisiones internas de los partidos se descartó la enorme mayoría de las solicitudes. Únicamente en 12 municipios hubo igual número de consultas para definir candidatos a alcaldías el 26 de mayo de 2019. A pesar de ello,

este mes sufrió un aumento muy considerable de la violencia política. Las otras dos fechas sobre las cuales se ha alertado corresponden al cierre de la inscripción de candidatos en julio, y a la realización misma de las elecciones en octubre.

GRÁFICA 4.

Número de líderes políticos, sociales y comunales víctimas de atentados y asesinatos (1º de enero de 2015 a 27 de junio de 2019)¹⁷



Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

A nivel nacional, desde el 27 de octubre de 2018 hasta el 27 de junio de 2019, se registran 265 líderes políticos, sociales y comunales víctimas de violencia política. De estos, 75 (28%) fueron asesinados.

Las agresiones se presentaron en 114 municipios (10,2% del total nacional) de 24 departamentos (75%) del país. Los mapas 2 y 3 muestran en detalle los municipios y la forma en la que se ha ejercido la violencia en el periodo analizado, desde el punto de vista del tipo de liderazgo atacado (político frente a social y comunal) y la forma de la violencia ejercida (amenazas, secuestros, desapariciones, atentados o asesinatos). Los ocho

meses analizados en esta sección comprenden 244 días; al registrarse 265 víctimas de violencia, las cifras indican que en promedio se está presentando más de una agresión diaria contra líderes durante el calendario electoral 2019. Así mismo, en este periodo, en promedio cada tres días están asesinando a un líder en Colombia.

Los datos muestran que la violencia es más letal entre más local es el liderazgo. Como evidencia la tabla 4, las afectaciones contra líderes sociales y comunales son en su mayor proporción homicidios, mientras que los líderes políticos son sujetos especialmente de amenazas.

¹⁷ Es importante señalar que solo desde enero de 2016 la MOE lleva la medición de la violencia en contra de líderes sociales y comunales. Los datos de 2015 corresponden exclusivamente a violencia ejercida en contra de líderes políticos. Eso explica por qué 2015 presenta niveles de violencia aparentemente más bajos que los años posteriores en la mayoría de los meses.

TABLA 4. ► Número de agresiones por tipo de liderazgo (octubre 27 de 2018 – junio 27 de 2019)

Tipo de liderazgo		Tipo de hecho violento					Total de víctimas	% por tipo de liderazgo
		Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato		
Político	Número de víctimas	80	1	1	16	17	115	43%
	% por tipo de hecho	69,6%	0,9%	0,9%	13,9%	14,8%		
Social	Número de víctimas	64	1		13	32	110	42%
	% por tipo de hecho	58%	1%	0%	12%	29%		
Comunal	Número de víctimas	6			8	26	40	15%
	% por tipo de hecho	15%	0%	0%	20%	65%		
Total de víctimas	Total de víctimas	150	2	1	37	75	265	
	% por tipo de hecho	57%	1%	0,4%	14%	28%	100%	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Adicionalmente, es evidente la concentración de la violencia en los 16 territorios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), uno de los componentes principales de la Reforma Rural Integral (Punto 1 del Acuerdo). Según el Acuerdo, en estos mismos territorios se tenían que haber creado Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, para facilitar el acceso a la Cámara de Representantes a líderes sociales y comunales, pues los partidos políticos debían estar excluidos de las candidaturas. El sentido de esta disposición obedece a que son regiones his-

tóricamente excluidas por la lógica del Conflicto Armado y la presencia de sus organizaciones sociales en el Congreso debía servir de vínculo con el nivel nacional y como mecanismo de control para el avance de la implementación. Sin embargo, el Congreso de la República hundió dos veces el proyecto que creaba estas circunscripciones, en noviembre de 2017 y luego nuevamente en noviembre de 2018. En todo caso, a continuación, se detallan los datos de estos 16 territorios, 13 de los cuales presentan agresiones en contra de líderes políticos, sociales y comunales.

TABLA 5. ► Número de agresiones por PDET (octubre 27 de 2018 – junio 27 de 2019)

#	Región PDET	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total por PDET	% por PDET
1	R-1 Alto Patía - Norte del Cauca	6			9	14	29	27%

2	R-6 Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	3				7	10	9%
3	R-4 Catatumbo	1			2	7	10	9%
4	R-12 Sierra Nevada - Perijá	2			4	4	10	9%
5	R-3 Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	3			1	5	9	8%
6	R-10 Pacífico y frontera nariñense				2	7	9	8%
7	R-14 Sur de Córdoba	6			1	2	9	8%
8	R-11 Putumayo	3			1	2	6	6%
9	R-2 Arauca	2			3	1	6	6%
10	R-13 Sur de Bolívar	1			1	2	4	4%
11	R-8 Montes de María	2					2	2%
12	R-16 Urabá Antioqueño	1			1		2	2%
13	R-5 Chocó	1					1	1%
Total de agresiones a nivel nacional		150	2	1	37	75	265	
Total agresiones en regiones PDET		31	0	0	25	51	107	
% de agresiones en regiones PDET		21%	0%	0%	68%	68%	40%	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Los datos muestran que desde el inicio de la campaña electoral 2019, la concentración de la violencia en zonas PDET ha aumentado. Mientras que de 2016 a 2018 el 30% del total de las víctimas a nivel nacional tendían a estar en PDET, durante el actual calendario electoral este porcentaje ha ascendido a 40%. De igual modo, al observar en particular los hechos letales (atentados y asesinatos), de 2016 a 2018 el 50% de las víctimas de todo el país tendía a

estar en regiones PDET. En el periodo actualmente observado, este porcentaje ascendió al 72%.

El recrudecimiento de la violencia en muchos de los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo es un elemento de preocupación que corrobora la hipótesis de que están fallando las políticas que deberían prevenir el resurgimiento de las lógicas del Conflicto Armado luego del proceso de paz con las FARC-EP.

Así mismo, los datos históricos de la Base de datos de violencia política y social de la MOE muestran una proporción de víctimas entre líderes políticos versus sociales y comunales mayor hacia los segundos (46%-54% en 2016; 40%-60% en 2017; 31%-69% en 2018). Durante los ocho meses de campaña electoral medidos en este estudio esta proporción se mantiene, pues los 115 líderes políticos víctimas de violencia pesan 43%, frente a los 150 líderes sociales y comunales víctimas, que pesan 57%.

Comparando con el mismo periodo en los dos años anteriores¹⁸, 2019 es más violento tanto en la cantidad de líderes políticos víctimas de violencia (115 en 2018-2019, frente a 75 en 2017-2018 y 57 en 2016-2017) como en el número de líderes sociales y comunales víctimas (121 en 2018-2019, frente a 82 en 2017-2018 y 110 en 2016-2017). Como se verá en la siguiente sección del texto, desde finales de 2018 el notorio incremento de la violencia impulsó al Gobierno a lanzar un Plan de Acción Oportuna – PAO (Decreto 2137 de 2018) para enfrentar el deterioro de la seguridad de los líderes sociales. Las cifras expuestas indican claramente que se requiere también un equivalente al PAO para los líderes políticos.

De los 115 líderes políticos registrados, 47 (el 40%) son funcionarios de elección popular de todos los niveles territoriales (concejales, alcal-

des, diputados y congresistas), 34 (el 29%) son precandidatos para las elecciones de octubre de 2019 (a alcaldía, concejo y gobernación), 24 (20%) son también funcionarios pero no de elección popular (personeros, jueces, secretarios de despacho, entre otros detallados en la tabla 5) y 11 (9.48%) son líderes políticos, es decir, personas que no son ni candidatos ni funcionarios pero que son figuras públicas reconocidas por su trabajo político. Estos once líderes políticos son: cuatro líderes del Centro Democrático en Arauca amenazados por un panfleto del ELN, un miembro del consejo local de Popayán del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), un ex concejal de Tumaco por Cambio Radical, un ex alcalde de Mocoa por el Partido Conservador, y un exrepresentante a la Cámara por Alas Equipo Colombia; estos cuatro víctimas de atentados; un líder de FARC, ex comandante de la guerrilla y posteriormente líder en el proceso de reincorporación, que fue asesinado en Tuluá; un directivo del Movimiento Político Colombia Humana fue amenazado por medio de un panfleto de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en Tierralta (Córdoba); y la representante legal de ASI fue amenazada en la oficina de Bogotá.

La tabla 6 describe los cargos de las víctimas y las formas de violencia ejercidas.

TABLA 6. ► Número de agresiones por cargo de líder político (octubre 27 de 2018 – junio 27 de 2019)

#	Cargo de líder político	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total víctimas	% por cargo
1	Precandidato a alcaldía	16			4	5	25	21,7%
2	Concejal electo	20			2	1	23	20,0%

¹⁸ Los datos electorales muestran que, en promedio, desde 1991 hasta 2018 la participación electoral al Congreso ha sido de 42%, a la Presidencia de 46% y a elecciones locales de 52%. Entre 2003 y 2015 la participación ha aumentado de 51% a 59%.

3	Funcionario del Ministerio Público	11				2	13	11,3%
4	Líder político	6			4	1	11	9,6%
5	Congresista electo	9			1		10	8,7%
6	Alcalde electo	5	1		2		8	7,0%
7	Diputado electo	4		1		1	6	5,2%
8	Funcionario de la administración	3				2	6	5,2%
9	Funcionario Rama Judicial	1			1	3	5	4,3%
10	Precandidato a gobernación	5					5	4,3%
11	Precandidato a concejo				1	2	3	2,6%
12	Precandidato a asamblea				1		1	0,9%
Total víctimas		80	1	1	16	17	115	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

De los 115 líderes políticos con cargo, los más afectados han sido los concejales electos. El alto número de víctimas corresponde a trece concejales en la ciudad de Maicao, La Guajira, quienes fueron amenazados el 18 de febrero mediante un panfleto anónimo construido con recortes de revistas.

Por su parte, las agresiones en contra de precandidatos a la Alcaldía se han venido incrementando y es un fenómeno que se ha presentado en todo el país. Cuatro de las 25 agresiones se dieron en Arauca en el mes de mayo, tres se presentaron en El Cerrito (Valle del Cauca), dos en Bogotá, dos más en Suárez (Cauca) y otras dos en Pueblo Rico (Risaralda), mientras que las otras doce se han dado respectivamente en Cali, Cartago y Yumbo (Valle del Cauca), La Jagua de Ibirico (Cesar), Malambo (Atlántico),

Medellín (Antioquia), Puerto Asís (Putumayo), San José de Uré (Córdoba), Saravena (Arauca), Icononzo (Tolima), San Benito Abad (Sucre) y Tierralta (Córdoba).

De hecho, la violencia hacia los precandidatos se está presentando con más anticipación que en las elecciones locales de 2015. En aquel año, la primera amenaza registrada sucedió en enero y el primer asesinato, en febrero, contra un precandidato al concejo de Patía, Cauca. Por su parte, para las elecciones actuales el primer hecho de violencia se presentó contra un precandidato de la alcaldía de Malambo, Atlántico, y consistió en una amenaza en noviembre de 2018. El primer asesinato ocurrió el 29 de enero contra un precandidato a la alcaldía del municipio de El Cerrito, Valle del Cauca. Mientras que, de los 25 casos de

violencia política contra precandidatos a Alcaldías registrados al presente, cinco han sido asesinatos, para los comicios de 2015, al mismo corte, solo se habían registrado 14 casos de violencia política, siendo dos de ellos asesinatos. A junio de 2019 han sido amenazados cinco precandidatos a gobernaciones, mientras que en todo el calendario electoral de 2015 fueron amenazados siete candidatos a este cargo.

En cuanto a los funcionarios de organismos de control, preocupa especialmente la situación de los personeros municipales, encargados desde el Ministerio Público de velar por el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía en cada municipio del país. La primera víctima registrada en todo el año electoral fue el personero de Turbaná, amenazado el 27 de octubre. Adicionalmente, en junio fue asesinado, en Palmira (Valle del Cauca), un defensor público de la Defensoría del Pueblo de Cali. En mayo fue asesinada la personera de Samaniego (Nariño), mientras que

continuaron las amenazas hacia quienes ejercen este cargo. Hasta el momento han sido amenazados también los personeros de El Copey (Cesar); Cali (Valle del Cauca); Timbío, Florencia y Sucre (Cauca); Solano (Caquetá); Arauca capital y Cravo Norte (Arauca) y Pitalito (Huila). A ello se suma una amenaza a la defensora regional de Cali (Valle del Cauca) en el mes de diciembre de 2018. Estos ataques al Ministerio Público afectan a los defensores de los derechos de la población desde dentro del Estado.

La violencia sufrida por este tipo de funcionario da muestra de la complejidad del fenómeno de la violencia política y de la necesidad de reacciones integrales de parte de los actores involucrados, que tengan en cuenta la prevención de los ataques también contra agentes del Estado como los del Ministerio Público.

La tabla 7 muestra la distribución de los 116 líderes políticos víctimas de violencia a nivel departamental.

TABLA 7. ► Número de agresiones hacia líderes políticos por departamento (octubre 27 de 2018 – junio 27 de 2019)

#	Departamento	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total víctimas	% por depto.
1	Arauca	16			3		19	16,5%
2	La Guajira	14					14	12,2%
3	Valle del Cauca	4			3	4	11	9,6%
4	Bogotá D.C.	10					10	8,7%
5	Cauca	6			4		10	8,7%
6	Córdoba	5				1	6	5,2%
7	Antioquia	3				1	4	3,5%

8	Bolívar	2			1	1	4	3,5%
9	Cesar	1	1		2		4	3,5%
10	Nariño	1			1	2	4	3,5%
11	Norte de Santander	1				3	4	3,5%
12	Putumayo	2			1	1	4	3,5%
13	Tolima	4					4	3,5%
14	Caquetá	2				1	3	2,6%
15	Sucre	2				1	3	2,6%
16	Chocó			1		1	2	1,7%
17	Cundinamarca	1				1	2	1,7%
18	Risaralda	2					2	1,7%
19	Santander	1			1		2	1,7%
20	Atlántico	1					1	0,9%
21	Casanare	1					1	0,9%
22	Huila	1					1	0,9%
Total víctimas		80	1	1	16	17	115	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Se han registrado episodios de violencia contra líderes políticos en 22 departamentos del país, siendo los más afectados Arauca, La Guajira y Valle del Cauca. Específicamente, Arauca, Guajira y Bogotá figuran a causa de amenazas colectivas. Por su parte, Valle es el que más violencia letal registra, con un atentado hacia un precandidato a la alcaldía de Cartago y otro contra un juez en Cali, así como el asesinato de un precandidato a la alcaldía de El Cerrito. Por su parte, particularmente en Cauca fueron amenazados los personeros de Timbiquí, Florencia y Sucre, lo que constituye casi

la mitad de las agresiones registradas contra funcionarios de organismos de control.

Si se observa la filiación política de las víctimas se encuentra que, además de los 116 líderes políticos, hay dos casos de líderes sociales de los que se conoce relación con partidos políticos. Un líder asesinado en Cumbal, Nariño, quien hacía parte de AICO, y una lideresa de Nunchía, Casanare, quien militaba en la Alianza Verde y también fue asesinada. La siguiente tabla detalla la filiación partidista de estos 116 casos.

TABLA 8. ► Agresiones contra líderes según filiación política (octubre 27 de 2018 – junio 27 de 2019)

#	Partido político	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total víctimas	% por partido
1	Funcionario sin partido conocido	13			1	6	20	17,2%
2	Líder sin partido	10			5	4	19	16,4%
3	Centro Democrático	13			4		17	14,7%
4	Partido Liberal	8				1	9	7,8%
5	Partido de la U	3	1	1	1	2	8	6,9%
6	Alianza Verde	6				1	7	6,0%
7	Cambio Radical	6			1		7	6,0%
8	GSC Colombia Humana*	6					6	5,2%
9	Partido Conservador	4			1	1	6	5,2%
10	Polo Democrático	4					4	3,4%
11	ASI	2			1		3	2,6%
12	MAIS	2				1	3	2,6%
13	AICO	1				1	2	1,7%
14	Opción Ciudadana	2					2	1,7%
15	FARC				1	1	2	1,7%
16	Unión Patriótica	1					1	0,9%
	Total víctimas	81	1	1	15	18	81	

*La "Colombia Humana" no es un partido político sino un grupo significativo de ciudadanos (GSC); no obstante, por ser una identificación política reconocible en distintas partes del país, se presentan aparte datos de sus adherentes.

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

La proporción entre amenazas y hechos graves (atentados y amenazas) hasta el periodo analizado es prácticamente la misma que en 2015. 71% de los hechos han sido amenazas mientras que los hechos graves suman el 27%. Al igual que lo observado desde 2016, un poco menos de una quinta parte de los líderes políticos víctimas de violencia corresponde a funcionarios sin partido.

La gráfica 5 detalla la proporción de víctimas con filiación política.

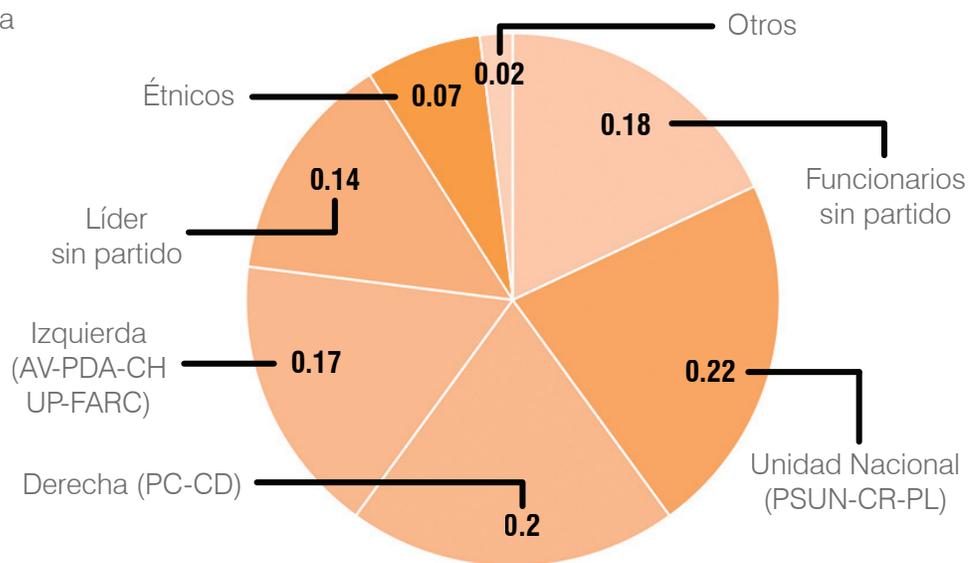
Del total de los políticos víctimas, el 21% corresponde a los partidos antiguamente reunidos en la Unidad Nacional del Gobierno Santos (Partido Liberal, Partido de la U y Cambio Radical); 20% corresponden a líderes de los partidos asociados a la derecha y al actual Gobierno de Iván

Duque (Centro Democrático y Partido Conservador); el 17% corresponde a los partidos asociados a la izquierda (Alianza Verde, Polo Democrático, el GSC Colombia Humana, y el Partido FARC); finalmente, los partidos étnicos, MAIS, AICO y ASI¹⁹ reúnen el 7%. A diferencia de años anteriores, los líderes políticos sin filiación política conforman un grupo considerable, pues suman el 16% de las víctimas. En esta categoría se encuentran muchos de los precandidatos que han sido víctimas de violencia y que ni tenían el aval de un partido, ni estaban recogiendo firmas para conformar un GSC. Es el caso de los precandidatos asesinados que afirmaron aspirar a alcaldías en El Cerrito (Valle del Cauca), Puerto Asís (Putumayo) y San José de Uré (Córdoba). Como se puede apreciar en los datos de los últimos años, la violencia está golpeando a las orga-

nizaciones políticas de todo el espectro ideológico, en proporciones que se han mantenido constantes. Por este motivo, es crucial que sucedan dos cosas. En primer lugar, que se hagan eficaces los mecanismos de política pública existentes en la normatividad para prevenir y mitigar la violencia en contra de miembros de partidos políticos y funcionarios. En segundo lugar, que los 16 partidos políticos con personería jurídica, grupos significativos de ciudadanos y movimientos que van a participar en las elecciones locales conozcan esos mecanismos de protección y prevención existentes, para saber cómo pedir acciones efectivas de seguridad de parte de las autoridades y cómo ayudar a ejecutarlas; esto es, que los partidos sean corresponsables de la seguridad de sus candidatos y militantes.

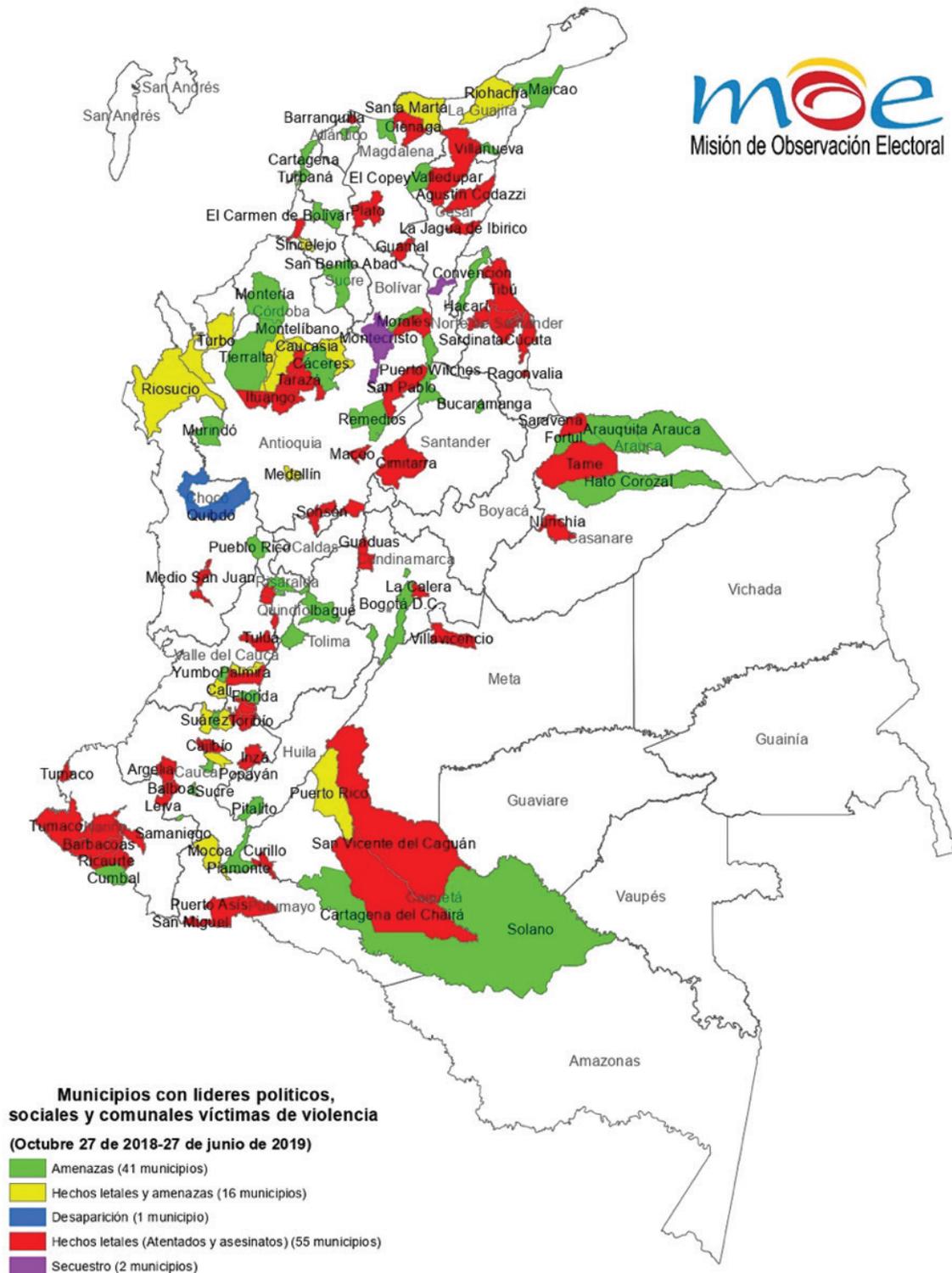
GRÁFICA 5.

Distribución de los líderes políticos víctimas de violencia según filiación política (octubre 27 de 2018 - junio 27 de 2019)



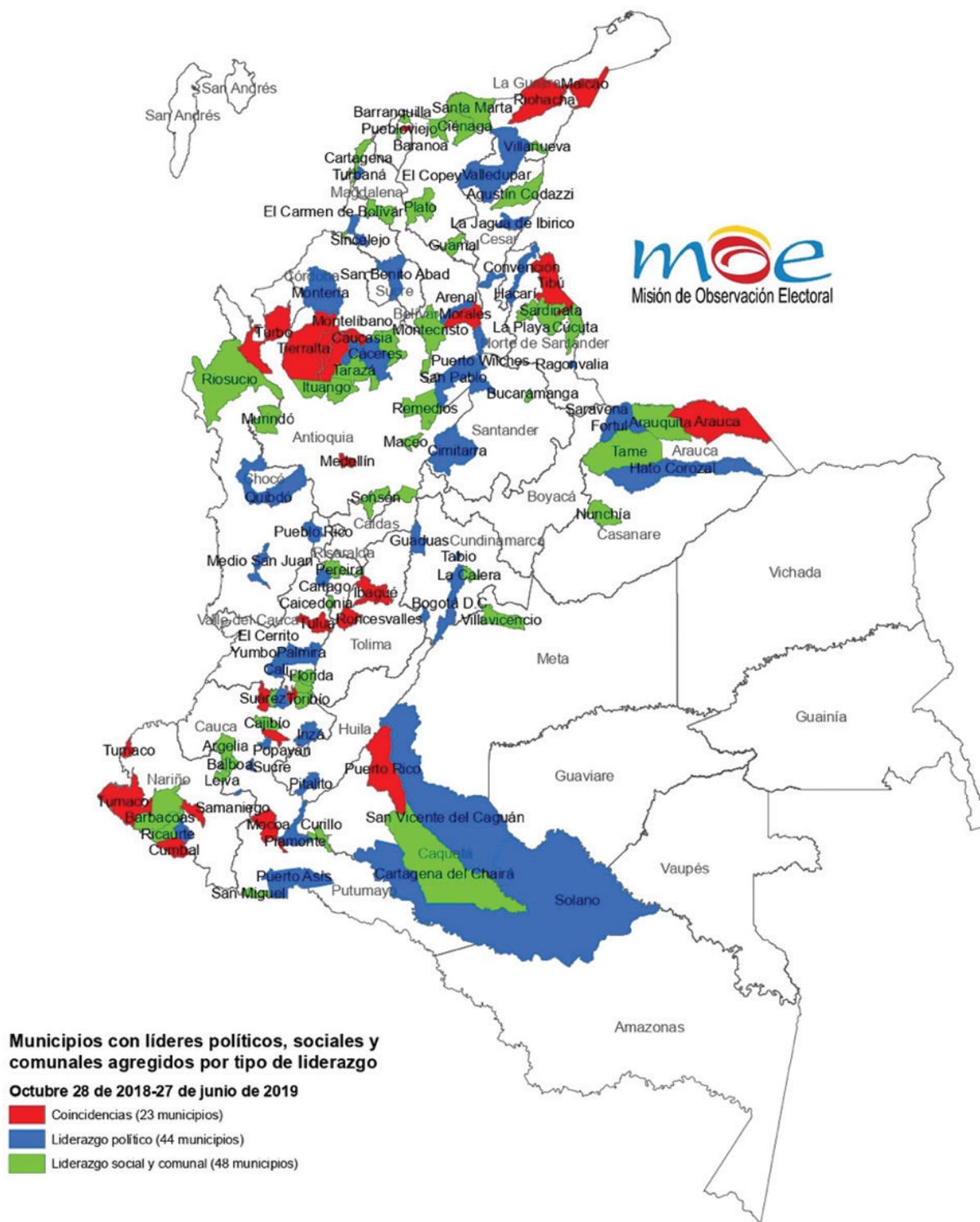
¹⁹ En 2018 el Partido ASI no obtuvo la personería jurídica en las curules étnicas (como lo venía haciendo en las elecciones anteriores) sino gracias a la figura de las coaliciones, creada en 2015. Sin embargo, teniendo en cuenta esa tradición, se contabiliza como partido étnico.

MAPA 2: ► Municipios con líderes políticos, sociales y comunales agredidos por tipo de hecho (27 de octubre de 2018 – 27 de junio de 2019)



Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

MAPA 3: ► Municipios con líderes políticos, sociales y comunales agredidos por tipo de liderazgo (27 de octubre de 2018 – 27 de junio de 2019)



Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE



4. Análisis de la arquitectura institucional existente en materia de política pública de prevención y protección ante la violencia política

Análisis de la arquitectura institucional existente en materia de política pública de prevención y protección ante la violencia política

04.

Las cifras que muestran el comportamiento de la violencia política, expuestas en la sección anterior, permiten concluir que las dinámicas políticas, sociales o económicas que causan la violencia en contra de líderes están activas y no muestran signo de apaciguamiento. Al contrario, los análisis del último semestre parecen confirmar la hipótesis, evidenciada en el pasado, de que a medida que se acercan las elecciones, la violencia contra todos los tipos de líderes aumenta.

En este marco, la presente sección está dedicada a analizar el funcionamiento de las instituciones públicas y el diseño de la política pública llamada a atender este problema. Este análisis gira en torno a los cuerpos normativos que se han desarrollado para prevenir y atender la violencia política, incluyendo (pero no limitándose a) aquellos que crearon las instituciones derivadas de los puntos 2.1.2²⁰ y 3.4²¹ del Acuerdo de Paz.

Este ejercicio se logró integrando información suministrada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de la UNIPPEP de la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo y miembros de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (creada por el decreto 154 de 2017). Se identificaron 14 normas vigentes de relevancia, los actores consignados en cada una, sus objetivos y principales funciones. Con base en esta revisión, en la sección final de la investigación se presentan recomendaciones de política pública.

4.1 Contexto histórico del desarrollo normativo para enfrentar la violencia política en Colombia

Enmarcado en el espíritu de la Constitución del 91, en 1995 se expidió la Ley 199 de 1995, con la que el Ministerio de Gobierno se transformó en Ministerio del Interior y se creó en su seno el Sistema de Protección de los Derechos Humanos (Ar-

tículo 6). Este sistema es el elemento central de la política pública encaminada a enfrentar la victimización de líderes, aunque su desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la vulnerabilidad de miembros de partidos políticos, ha sido reactivo a la coyuntura histórica. Los partidos políticos, en particular, han sido protagonistas pasivos de este desarrollo y por ello solo en casos extremos el Estado ha desarrollado políticas directamente orientadas a atender la violencia contra organizaciones políticas.

Al menos cinco coyunturas históricas han impulsado el desarrollo normativo de una política pública para enfrentar la violencia política.

Un primer elemento fue la sistematicidad con la que fueron atacados, entre los años 80 y 90 del siglo pasado, los miembros del partido Unión Patriótica (UP). Este fue el primer partido político surgido de un proceso de paz, a saber, el que se plasmó en el Acuerdo de Paz de La Uribe de 1984 entre el Gobierno de Belisario Betancur y la guerrilla de las FARC-EP. Aunque este acuerdo no logró desmovilizar a la guerrilla, sí permitió la creación de una organización política que canalizara los intereses de participación democrática que podía haber en torno a esta organización. Sin embargo, los militantes de la UP fueron perseguidos y asesinados durante los años 80 y 90 (incluyendo el homicidio de sus candidatos presidenciales de 1986, Jai-

²⁰ 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

²¹ 3.4. "Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo".

me Pardo Leal, y 1990, Bernardo Jaramillo), al punto de hacer desaparecer al partido²².

Acuerdos de paz posteriores, como los firmados entre 1990 y 1994 con el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) o la Corriente de Renovación Socialista (CRS), contemplaron medidas especiales de seguridad a los dirigentes desmovilizados, incluso integrando a los esquemas de seguridad de la Policía y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a algunos excombatientes (Verdad Abierta, 2017). No obstante, estas fueron medidas generalmente reducidas a las cabezas de estas organizaciones. La creación de todo un programa de protección como política pública del Ministerio del Interior, dirigido a los miembros de una organización política, se dio hasta el año 2000. Con motivo del genocidio de la Unión Patriótica, en 1994 las víctimas presentaron una demanda contra el Estado colombiano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo que llevó a la apertura de un caso en respuesta al cual, mostrando responsabilidad ante estos hechos, el Gobierno creó el mencionado programa de protección²³.

Un segundo hecho de coyuntura que motivó el desarrollo de la política pública frente a la violencia política fue el recrudecimiento del Conflicto Armado a mediados de los 90. A pesar de las políticas exitosas de negociaciones de paz y desmovilización de numerosos grupos armados ile-

gales que habían logrado los Gobiernos de 1982 a 1994, durante el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) Colombia experimentó un vertiginoso crecimiento tanto del narcotráfico, caracterizado por la expansión de los cultivos de coca por todo el país, como de la presencia de grupos guerrilleros (particularmente las FARC-EP) y paramilitares, que en esta época pasaron de ser bandas dispersas a consolidar confederaciones como las Autodefensas Unidas de Colombia o el Bloque Central Bolívar. En este contexto, el Gobierno nacional comenzó a buscar negociaciones de paz con estos grupos, para lo cual tuvo que proveerse de herramientas jurídicas a través de la Ley de Orden Público²⁴.

Así, por medio de la ley 418 de 1997, el Congreso le ordenó al Gobierno acompañar el sistema de protección de testigos que participaran en procesos judiciales en contra de miembros de grupos armados ilegales, con un programa de protección a cargo del Sistema de Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, orientado a personas en riesgo “por casusas relacionadas con la violencia política o ideológica”, como dirigentes políticos (sobre todo de oposición), dirigentes sociales de todo tipo, activistas de Derechos Humanos y testigos de violaciones a los DDHH o al DIH (Artículo 81). Este artículo fue modificado en la Ley de Orden Público del primer periodo de Álvaro Uribe (Ley 782 de 2002, artículo 28), para limitar el espectro del programa a personas consideradas en riesgo “inminente” y para

²² La UP perdió la personería jurídica como partido político en las elecciones de 2002, por su reducida votación, y la recuperó por medio de una sentencia del Consejo de Estado en 2013, que, como medida de reparación por la violencia sufrida y los consecuentes impedimentos a la participación política, devolvió el estatus de partido político a la organización.

²³ En la siguiente subsección, numeral 1, se referencia este programa, consignado en los decretos 978 de 2000 y 2096 de 2002.

²⁴ La llamada “Ley de Orden Público” fue creada al final del Gobierno de Ernesto Samper en 1997. La ley original, la 418 de 1997, ha sido reiteradamente prorrogada, y de paso modificada, por los Gobiernos y congresos subsiguientes, a través de las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018. La política pública frente al manejo de los grupos armados ilegales excede al alcance de la presente investigación, pero debe reconocerse que es un elemento ampliamente relacionado con la política pública de prevención y atención de la violencia política.

incluir a los miembros de la Misión Médica dentro de los sujetos que debían ser protegidos.

En tercer lugar, la expansión del paramilitarismo a finales de los 90 y el subsecuente proceso de paz entre estos grupos y el Gobierno de Álvaro Uribe, entre 2003 y 2006, llevó a desarrollar a través de decreto programas de protección más específicos para las víctimas del paramilitarismo y los testigos, que participaban en el mecanismo

se creó la Mesa Nacional de Garantías, que ha funcionado a nivel nacional y regional como un espacio de diálogo entre el Gobierno y las organizaciones de Derechos Humanos para discutir políticas de prevención, protección e investigación relacionadas con el fenómeno de la violencia que sufren líderes y defensores.

En cuarto lugar, con el Gobierno de Juan Manuel Santos, mucho de la normatividad existente se actualizó siguiendo el espíritu de la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta ley implicó un cambio en el enfoque con el que el Gobierno nacional venía abordando el Conflicto Armado, y su responsabilidad con actores de la sociedad civil que quedaban en medio de agentes armados legales e ilegales y que podían convertirse en víctimas de distintas formas de violencia. En este sentido, se propuso fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, fundamental para que el Estado pueda reaccionar

oportunamente a las amenazas violentas. Así mismo, reconoció la existencia de sujetos de reparación colectiva (artículo 152), comunidades, grupos u organizaciones políticas o sociales “determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común”. Esto implicó un avance en el reconocimiento jurídico de poblaciones cuya seguridad debe ser objetivo de las políticas públicas del Estado.

de justicia transicional creado para este proceso, a saber, la Ley 995 de 2005, conocida como la Ley de Justicia y Paz. En este mismo contexto, las plataformas nacionales de Derechos Humanos reunidas bajo el espacio de articulación conocido como Techo Común²⁵, tras un proceso de concertación con la vicepresidencia del Gobierno Uribe en 2006, impulsaron el establecimiento, en 2009, del Proceso Nacional de Garantías para la labor de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales. Con base en este proceso

²⁵ En este espacio confluyen cuatro plataformas: la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (La Alianza), la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Plataforma DESC) y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz (APSCP).

De igual modo, en consonancia con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en 2011 se liquidó el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y se transformó en la Unidad Nacional de Protección (UNP), junto con lo cual se creó el Programa de Protección, coordinado entre el Ministerio del Interior y la UNP, y que actualmente es reconocido como la principal herramienta para enfrentar la violencia política, gracias a que es el canal por medio del cual se gestionan los 'esquemas de protección' a personas o poblaciones en riesgo. Lamentablemente, como se verá en las secciones subsiguientes, el alcance de este programa está desbordado, lo que hace necesario el desarrollo de políticas eficaces de prevención de la violencia.

Por último, en quinto lugar, la firma del Acuerdo de Paz de La Habana entre el Gobierno y las FARC-EP en 2016 llevó, al final del Gobierno de Santos, a intentar iniciar la implementación mediante la emisión de una gran oleada de normatividad, que amplió considerablemente el campo de acción de la política pública frente a la violencia política. No obstante, ya sea por la excesiva amplitud de esta normatividad, por lo reciente de su emisión o por las implicaciones que ha tenido el cambio de Gobierno, es difícil evaluar su impacto en la presente investigación. Lo perceptible, a más de dos años de la firma del Acuerdo de Paz, y teniendo en cuenta el recrudescimiento de las condiciones de seguridad, es que la normatividad emitida hasta ahora por el Gobierno de Iván Duque muestra al menos dos características. Una, la necesidad de articular la proliferación normativa que la antecedió. Dos, en relación con lo anterior, se ve un acercamiento a enfoques de política de defensa y seguridad que no estaba tan

presente en la normatividad anterior, que solía estar más enfocada en los sujetos de protección.

4.2 Recuento normativo: herramientas existentes para una política pública que enfrente la violencia política

Por medio de numerosos decretos, el Gobierno nacional ha buscado impulsar acciones de política pública que logren contrarrestar los elevados índices de violencia que se presentan en contra de líderes políticos, sociales y comunales. A continuación, se presenta un listado de las normas más relevantes al respecto, para después, en la siguiente subsección, analizar los factores que influyen en su materialización efectiva.

Un primer elemento a tener en cuenta para el conocimiento de la normatividad es que en 2015 el Gobierno decidió crear el Decreto 1066 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior), un enorme decreto compilatorio que reunió una gran cantidad de normatividad administrativa existente desde Gobiernos anteriores (y al cual se ha adicionado normatividad posterior), cobijada bajo las funciones del Ministerio del Interior, incluyendo lo relativo al Sistema de Protección de los Derechos Humanos. En el Libro 2 del Decreto, la Parte 4 trata sobre Derechos Humanos. El Título 1 trata sobre el Programa de Protección y está compuesto por 7 capítulos que compilan igual número de decretos²⁶ y que son la mayor parte de la normatividad existente sobre programas y sujetos de protección, así como sobre las medidas a tomar de acuerdo con cada población y responsable. Adicionalmente, dentro del 1066, en el mismo Libro 2, Parte 4, en 2017 se

²⁶ Los siete capítulos son los decretos 1737 de 2010; 4912 de 2011; 2096 de 2012; 299, 2078 y 2252 de 2018; y 660 de 2018; respectivamente: 1- Víctimas y testigos de Justicia y Paz; 2- Programa de Protección de UNP y MinInterior; 3- Programa de protección a la UP y el Partido Comunista; 4- Programa de Protección a FARC; 5- Ruta de Protección Colectiva; 6- Alcaldes y Gobernadores como primeros respondientes; 7- Programa de Protección Colectiva.

incluyó un nuevo Título 3, que describe la Política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades²⁷.

El Decreto 1066 reúne muchas, pero no todas, las normas que conciernen a este estudio. El siguiente listado explica esta normatividad. Se comienza enumerando los dos programas específicos existentes antes de la creación de la UNP y su Programa de Protección. Luego, tras pasar por el programa específico para mujeres que se consolidó en 2016 luego de un proceso participativo, se lista la normatividad que entre 2017 y 2018 elaboró el Gobierno Santos buscando implementar el Acuerdo de Paz. Por último, se encuentra el único decreto elaborado hasta el momento de este estudio por el Gobierno Duque (el PAO), y se concluye con la normatividad que regula el abordaje institucional del tema de la seguridad en el caso particular de las elecciones, a través de las Comisiones de Seguimiento Electoral.

1. Decreto 2096 de 2012: Programa especial de protección integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano

Integrado al Decreto 1066 de 2015²⁸, es la actualización del programa creado con el Decreto 978 de 2000, en respuesta al caso 11.227 abierto en 1994 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con base en una petición pre-



sentada por víctimas de violencia política de estas organizaciones.

2. Decreto 1737 de 2010: Programa de Víctimas y Testigos relacionados con el proceso de paz con los paramilitares

Integrado al Decreto 1066 de 2015²⁹, modificó el programa que había sido creado por la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) a través del Decreto 3570 de 2007.

3. Decreto 4912 de 2011: Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades

Integrado al Decreto 1066 de 2015³⁰, presenta los lineamientos del Programa de Prevención y Protección, a cargo del Ministerio del Interior y la UNP y dirigido a los sujetos de protección (Artículo 6) que se consideren en riesgo extremo o extraordinario como consecuencia del ejercicio de su cargo, o sus actividades sociales, humanitarias y/o políticas. Para este propósito, establece medidas generales de prevención y una descripción exhaustiva de las medidas de protección según

²⁷ Decreto 1581 de 2017.

²⁸ Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 3.

²⁹ Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 1.

³⁰ Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 4.

el rol y el nivel de riesgo. Igualmente, define las funciones de todas las entidades y actores involucrados en el Programa.

La importancia de este Decreto radica en que crea la figura del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI, Artículo 33), el cual está encargado de recolectar y evaluar información in situ relevante para el objetivo del programa, y puede estar integrado por miembros de la UNP y la Policía Nacional. Crea el Grupo de Valoración Preliminar (GVP, Artículo 34), encargado de analizar la información proveída por el CTRAI, determinar el nivel de riesgo y dar recomendaciones sobre las medidas a tomar según el caso, las cuales son presentadas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM, Artículo 36). El CERREM hace la valoración integral del riesgo de los casos presentados por los Programas de Protección, valida el nivel de riesgo y recomendaciones sugeridas por el Grupo de Valoración Preliminar y recomienda a la UNP las medidas concretas de protección, así como ajustes necesarios en virtud de ejercicios de reevaluación del riesgo.

El CERREM está conformado por cinco miembros permanentes, tres del Gobierno (director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, director del Programa presidencial de DDHH y DIH, y director de la Unidad de Víctimas) y dos de la Policía (Dirección de Protección y Coordinación de DDHH). Además, contempla como invitados permanentes a Procuraduría, Fiscalía, Defensoría

y delegados de agencias de Naciones Unidas, de las poblaciones objeto del Programa y de otras entidades públicas y privadas si es pertinente.

En 2017, este decreto fue complementado con el Decreto 2078 de 2017: Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades. Integrado al Decreto 1066 de 2015³¹, desarrolla lo dispuesto por el Decreto 4912 de 2011 a partir de una sentencia del Consejo de Estado del 31 de agosto de 2017, que exhortó al Gobierno a ahondar en medidas de protección colectivas, más allá de lo dispuesto por el mencionado decreto de 2011. Así,

el 2078 diseña una ruta, bajo la coordinación del Ministerio del Interior y la UNP, que hace más claro el funcionamiento de los mecanismos de valoración del riesgo y de medidas de protección para colectivos

de personas. Los sujetos de protección del decreto son grupos y comunidades que cuenten con un reconocimiento social o jurídico. El reconocimiento jurídico debe estar sustentado por un certificado de existencia como organización, mientras que el social se da en el marco de un CERREM Colectivo, creado por el mismo decreto y que debe verificar que los grupos o comunidades cumplan con características como tener objetivos definidos, reunirse de manera temporal o permanentemente para alcanzarlos, compartir rasgos culturales, sociales y/o políticos, ubicarse geográficamente en un lugar determinado del territorio nacional, entre otros.

La importancia de este Decreto radica en que crea la figura del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - CTRAI

4. Decreto 1314 de 2016: Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos

Esta comisión intersectorial se crea como resultado de un proceso de concertación del Gobierno con las plataformas de Derechos Humanos, que ya había pasado por la emisión de la Resolución 805 de 2012 del Ministerio del Interior, en desarrollo del Artículo 50 del Decreto 4912 de 2011, que pide la elaboración de protocolos y reglamentos para cada población objeto de protección, teniendo en cuenta el enfoque diferencial (en este caso, de género). De igual modo, con base en procesos de concertación subsiguientes, y bajo el mandato del Auto 098 de 2013 de la Corte Constitucional (en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004), en mayo de 2016 se publicó el Programa de Garantías para Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (Colectivo de Mujeres Víctimas et. Al.). En este contexto, en agosto de 2016 se emitió el Decreto 1314.

El decreto crea una comisión intersectorial encargada coordinar, orientar y formular un Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2018b). La comisión está conformada por los ministros de Interior, Justicia, Agricultura, Salud y Protección Social, Educación, Vivienda, y los directores de Prosperidad Social y la Presidencia, o sus respectivos delegados. Tiene como invitados permanentes sin voto a los directores de la Unidad de Víctimas, la UNP, el ICBF, los consejeros presidenciales para la Equidad de la Mujer y para los DDHH y a la Defensoría del Pueblo, o sus respectivos delegados. El decreto también crea una

secretaría técnica ejercida por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

Entre las principales funciones de la comisión intersectorial se encuentra coordinar, orientar y hacer seguimiento a la implementación del Programa, impartir lineamientos a las entidades estatales para generar información sobre el mismo y formular recomendaciones para la priorización de recursos.

El mencionado Programa Integral fue adoptado formalmente por el Ministerio del Interior a través de la Resolución 0845 de 2018, que tiene como anexo el programa y un Mecanismo de participación de las organizaciones del Movimiento Social de Mujeres en la Comisión Intersectorial.

5. Decreto-Ley 154 de 2017: Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

Es uno de los principales desarrollos normativos del Acuerdo de Paz en materia de violencia política. En desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo, la Comisión tiene como objetivo el diseño y seguimiento de la política pública y criminal para hacerle frente a las conductas y organizaciones criminales que atenten contra de defensores/as de Derechos Humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación del Acuerdo y la construcción de la paz.

La Comisión debe estar conformada por autoridades nacionales como el Presidente, los ministros de Interior, Defensa y Justicia, el Fiscal, el Defensor, el Procurador, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Comisión. Adicionalmente está compuesta por integrantes de la sociedad civil, dos delegados de

³² Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 2. Además, ha sido parcialmente modificado y adicionado por los decretos 1225 de 2012 y 1487 de 2018.

plataformas de Derechos Humanos y tres expertos. Los representantes de los partidos y movimientos políticos también pueden ser invitados.

Entre sus principales funciones se encuentran diseñar el Plan de acción permanente del Gobierno para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas asociadas al paramilitarismo y al ataque de líderes, hacerle seguimiento a su implementación y coordinar tanto intersectorialmente como en todos los niveles territoriales su cumplimiento. El decreto enuncia la aplicación de enfoque diferencial.

6. Decreto 299 de 2017: Programa de protección especializada de seguridad y protección para el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes y antiguos integrantes que se reincorporen a la vida civil, así como sus familias.

Integrado al Decreto 1066 de 2015³², establece la creación de una Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección. Esta está encargada de garantizar la operación de una Mesa Técnica de Seguridad y Protección y del Cuerpo de Seguridad y Protección para los excombatientes. La Mesa Técnica está integrada por la Instancia de Alto Nivel del SISEP (ver siguiente punto), la UNP, la Subdirección Especializada creada por este mismo decreto, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la Presidencia, y delegados del partido FARC. Tiene como objeto identificar qué se necesita para la implementación de un Plan Estratégico de Seguridad para la población objetivo de este decreto, implementar medidas de protección tanto individuales

como colectivas y hacerle seguimiento al desarrollo de estas acciones. Por su parte, el Cuerpo de Seguridad y Protección abarca los esquemas de seguridad de carácter mixto, conformados por la Policía y miembros del partido FARC.

A diferencia de medidas y programas de protección anteriores, como los implementados con la UP, el Partido Comunista o las guerrillas desmovilizadas en los 90, el desarrollo del Programa de Protección a los desmovilizados de las FARC-EP ha tenido un amplio desarrollo asociado a políticas de reincorporación económica y de reconciliación social (Policía Nacional, 2019).

7. Decreto-Ley 895 de 2017: Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)

Es otra de las normas hechas con base en el Acuerdo que, en principio, tiene más relevancia para la política pública frente a la violencia política. El decreto, que desarrolla el punto 2.1.2.1 del Acuerdo, crea un sistema que coordina intersectorialmente diferentes instancias, programas, normas y entidades públicas con funciones relacionadas con la seguridad y protección de ciudadanos que participen en política. De acuerdo con el espíritu del Acuerdo, esto cubre a quienes hayan sido elegidos popularmente, a quienes se declaren en oposición, a líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de Derechos Humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y movimientos sociales, (incluyendo al partido FARC y los excombatientes en proceso de reincorporación).

Los lineamientos del Sistema están atravesados por cuatro elementos. 1) La adecuación normati-



va e institucional, que incluye la creación de una Instancia de Alto Nivel integrada por el Presidente, los ministros del Interior, Defensa, Justicia, el comandante de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía, el Consejero presidencial para los Derechos Humanos, el director de la UNP y los partidos políticos. 2) La prevención, que busca fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. 3) La protección, donde se busca integrar los distintos programas de protección existentes incluyendo el del mencionado decreto 299 de 2017, así como ahondar en nuevas políticas de protección. 4) La evaluación y seguimiento, que debe hacerse a través de un sistema y debe estar a cargo de una comisión.

La Instancia de Alto Nivel debería funcionar bajo la secretaría técnica de un delegado presidencial (Artículo 8). No obstante, desde la emisión de este decreto hasta el final del Gobierno Santos, el SISEP no fue activado. Al momento de realizarse este estudio, cumpliéndose casi un año del Gobierno Duque, existe confusión sobre si esta delegación presidencial recae, o debería recaer, en la Consejería Presidencial para la Segu-

ridad, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, o la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación³³.

8. Decreto-Ley 898 de 2017: Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación

En desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo, se crea una nueva unidad dentro de la Fiscalía con el objetivo de dismantelar organizaciones y conductas criminales que atenten contra defensores de Derechos Humanos, movimientos sociales o políticos, personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz. Además de investigar los casos que son de su competencia, la Unidad Especial tiene el papel de esclarecer y analizar los factores generadores de violencia que subyacen a las agresiones en contra de estos sujetos.

A diferencia de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, esta Unidad Especial de Investigación sí ha tenido una estructuración y un funcionamiento exitoso, con personal y presupuesto asignado en distintas regiones, lo que le permite cumplir su función de investigación y esclarecimiento de hechos violentos en contra de excombatientes y líderes. De los tres decretos-ley analizados en esta sección (junto con el 154 y el 895 de 2017), podría decirse que el 898 de 2017 ha sido el más eficaz hasta ahora.

³³ El 8 de julio de 2019 el presidente Duque anunció la activación del SISEP en cabeza de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. La temporalidad de este estudio no permite analizar el grado de efectividad de este anuncio.



Foto: StockSnap - Pixabay

9. Decreto 1581 de 2017: Política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades

Integrado al Decreto 1066 de 2015³⁴, este amplio documento formula lineamientos para la prevención de distintos tipos de amenazas como las minas antipersona, el reclutamiento forzado, la violencia sexual, las dinámicas económicas criminales como el tráfico de armas, la trata de personas, la minería ilegal, la delincuencia juvenil, entre otras. Crea un Comité Nacional de Política Pública de Prevención integrado por los ministros del Interior, Justicia, Defensa y de Minas y Energía, el director de la Unidad de Víctimas y el Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto; el cual debería adoptar un plan estratégico que defina metas en materia de prevención por sector, población y territorio, responsabilidades institucionales, tiempos de ejecución y formas de seguimiento del cumplimiento del plan, entre otros.

Este cuerpo normativo, compuesto por 10 capítulos, también describe estrategias para prevenir violaciones derivadas de las restricciones ilegales

o arbitrarias contra las libertades ciudadanas, violaciones derivadas de las disputas por la tierra y el territorio, y el surgimiento de nuevos riesgos. Igualmente, expone un plan nacional de cultura de Derechos Humanos, las capacidades institucionales para la prevención y mecanismos para coordinar, articular y hacerle seguimiento a las acciones allí estipuladas.

El Decreto 1581 también crea el Comité Técnico para la Prevención que está compuesto como un ente intersectorial entre funcionarios de nivel directivo que designen los ministros de Interior, Justicia, Defensa, el director de la Unidad de Víctimas y el Consejero Presidencial para el Posconflicto³⁵. Este Comité tiene como objetivo servir como instancia de coordinación y articulación entre las entidades de nivel nacional y territorial para que la política de prevención se lleve a cabo en los territorios. El decreto además crea los Comités Territoriales de Prevención, encargados de implementar la política de prevención a nivel territorial, integrado por la gobernación o alcaldía, el Ministerio del Interior, la Unidad de Víctimas, la UNP, la Fuerza Pública y la Agencia para la Reincorpora-

³⁴ Libro 2, Parte 4, Título 3.

³⁵ En el Gobierno de Iván Duque se cambió el nombre de esta consejería por Estabilización y Consolidación.

ción y la Normalización (ARN). Así pues, el Comité debe hacerle seguimiento a las amenazas que enfrentan las personas, grupos y comunidades; debe alertar y coordinar las acciones de prevención y elaborar los planes integrales de prevención y planes de acción territorial, además debe promover que las estrategias de dichos planes y los presupuestos institucionales sean concordantes. Finalmente, debe instar a las entidades concernidas para que las estrategias y actividades sean implementadas, pidiendo implementar los mecanismos de seguimiento y evaluación de la política. (Art. 2.4.3.9.1.6)

10. Decreto 2124 de 2017: Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida

El sistema creado y reglamentado por este decreto busca hacerles frente a los riesgos que provengan de organizaciones y conductas criminales y que amenacen a miembros o actividades de organizaciones sociales y políticas, procurando una reacción rápida de parte de diferentes entidades. Está integrado por dos componentes: el primero, la generación de alertas tempranas, a cargo de la Defensoría del Pueblo (y su Sistema de Alertas Tempranas – SAT), que tiene como objeto advertir a tiempo sobre los riesgos contra los sujetos protegidos por el presente decreto; el segundo componente es la respuesta rápida de parte de las agencias públicas, coordinado por el Ministerio del Interior.

El decreto estipula que ambos componentes se articulan a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT, artículo 9; que reemplaza el preexis-

tente Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT). La CIPRAT está compuesta por los ministros del Interior y de Defensa, los directores de la UNP y la Unidad de Víctimas, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía, o sus respectivos delegados; además de los consejeros presidenciales para el Posconflicto y para los Derechos Humanos (o sus delegados), como asistentes. Igualmente, la CIPRAT se replica a nivel territorial a través de la figura de los Comités Territoriales de Prevención creados por el Decreto 1581 de 2017, y según el Decreto 2124, se deben crear Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida específicos para los territorios PDET (Artículo 12). La función de la CIPRAT es coordinar, impulsar y hacerles seguimiento a las medidas preventivas y de reacción rápida estipuladas para afrontar los factores de riesgo advertidos por el SAT de la Defensoría.

11. Decreto 2252 de 2017: Labor de los alcaldes y gobernadores como primeros respondientes

Integrado al Decreto 1066 de 2015³⁶, está enmarcado tanto en el espíritu de la Ley de Orden Público³⁷ como en el de todo el desarrollo normativo de política pública de prevención y protección mencionado previamente. Establece que tanto los alcaldes como los gobernadores, en sus respectivos niveles territoriales, son los agentes del Presidente a la hora de proteger tanto individual como colectivamente a líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de Derechos Humanos que se encuentren en situación de riesgo. En este sentido, con asesoría de los ministerios

³⁶ Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 6.

³⁷ Ver nota

del Interior y de Defensa, así como del Ministerio Público, deben ser los primeros respondientes en sus territorios a la hora de detectar las amenazas que enfrentan los sujetos de protección, diseñar políticas y ejecutar acciones al respecto.

12. Decreto 660 de 2018: Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios

Integrado al Decreto 1066 de 2015³⁸, es un desarrollo normativo del Decreto-ley 895 de 2017 (que creó el SISEP) y crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Este define acciones y esquemas de prevención, protección y seguridad para líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, comunales, de los sectores LGTBI y defensores(as) de Derechos Humanos en los territorios.

Para este fin, el decreto define cuatro componentes:

1. En primer lugar, estipula medidas integrales de prevención, protección y seguridad que eviten que se violente a los sujetos de protección del programa.
2. El segundo componente son los Promotores comunitarios de paz y convivencia, mediadores voluntarios reconocidos en sus comunidades que deben promover mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.
3. El tercero es el Protocolo de protección para territorios rurales, un instrumento mediante el

cual se consolida información sobre posibles hechos amenazantes, se analizan los riesgos que estos implican y se definen rutas de protección y medidas de prevención y protección. Todo esto con la participación de las organizaciones y comunidades en los territorios.

4. Por último, el Programa tiene un componente de apoyo a las actividades de denuncia, que tiene como objetivo impulsar el acceso a la justicia para las organizaciones y comunidades en territorios rurales.

Para su funcionamiento, el Programa integral de seguridad y protección para comunidades y organizaciones en los territorios crea dos comités

técnicos. Uno, el Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales (Artículo 2.4.1.7.6.3), integrado por los ministros del Interior y de Defensa, los consejeros pre-

sidenciales para los Derechos Humanos, de Seguridad, de Posconflicto, los directores de la UNP, de la Unidad de Víctimas, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director Nacional de la Policía, o sus respectivos delegados. También lo integran dos delegados de las poblaciones objeto del Programa. En segundo lugar, crea el Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia (Artículo 2.4.1.7.6.7), otro comité técnico integrado por los ministros del Interior, Justicia,

...deben ser los primeros respondientes en sus territorios a la hora de detectar las amenazas que enfrentan los sujetos de protección

Salud y Protección Social, Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Alto Comisionado para la Paz, el Director de la Policía, o sus respectivos delegados, más dos representantes de las poblaciones objeto del Programa, representantes del programa de garantías para mujeres (estipulado en el Decreto 1314 de 2016), de la Alta Instancia para el enfoque de género en la implementación del Acuerdo y un delegado del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

13. Decreto 2137 de 2018: Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva para defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas

Este decreto es el primer cuerpo normativo elaborado sobre el tema durante el Gobierno de Iván Duque. Tiene como objetivo crear la “Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas”. Esta comisión está compuesta por el Presidente de la República, los ministros del Interior, Defensa, Justicia, el director de la UNP, el Comandante de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía; o sus respectivos delegados. Adicionalmente, son invitados permanentes Fiscalía, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Alto Comisionado para la Paz y los Consejeros Presidenciales para Derechos Humanos y para Seguridad.

Junto con la firma del decreto en noviembre de 2018, el Gobierno publicó el Plan de Acción Oportuna propiamente (Ministerio del Interior, 2018), el cual tiene tres ejes:

1. **Articulación y reingeniería institucional:** de lo cual estará encargada la Comisión Intersectorial. En este marco se deberían unificar los registros públicos de violencia contra líderes sociales y periodistas, mejorar el Programa de Protección del Ministerio del Interior y la UNP (Decreto 4912 de 2011), apoyar el trabajo de la Fiscalía para propender por la eficiencia de la respuesta de la justicia ante la violencia, y coordinar la actuación territorial de las agencias del Estado.
2. **Actuación estratégica en el territorio:** prioriza territorios especialmente afectados por la violencia contra líderes sociales como el sur de Córdoba, el norte de Antioquia, el Bajo Cauca antioqueño, el Catatumbo, el norte del Cauca, el Pacífico de Nariño y Caquetá. En estas regiones, contempla la realización de **CERREM territoriales**³⁹, el establecimiento de Puestos de Mando Unificados para facilitar la comunicación y la articulación entre agencias del Estado, el desarrollo de operaciones militares con un enfoque de control institucional, es decir, acompañado de medidas para buscar la seguridad integral y el desarrollo de la población a través de obras de infraestructura comunitaria y el fortalecimiento de la institucionalidad local⁴⁰, y la atención a las víctimas que la violencia sigue

³⁹ Ver la subsección anterior, numeral 3 (Decreto 4912 de 2011).

⁴⁰ El desarrollo de esta acción implica la articulación de la figura de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), creadas a través de la Ley 1941 de 2018 (la Ley de Orden Público del Gobierno Duque) y, de acuerdo con el artículo 2 de esta ley, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los PDET fueron creados a través del Decreto-Ley 893 de 2017 en 16 regiones (6 de las cuales coinciden con las priorizadas por el PAO). Entre 2017 y 2018 en ellas se hicieron procesos de planeación participativa donde se han identificado precisamente las necesidades de infraestructura comunitaria e institucionalidad, formulando líneas de acción para cubrir estas necesidades en un marco temporal de 10 años. Sobre la planeación participativa de los PDET ver MOE 2018b.

causando, en consonancia con la Ley 1448 (de Víctimas y Restitución de Tierras).

- 3 Estrategia de comunicaciones y no estigmatización: se propone hacer una campaña en contra de la estigmatización de defensores de Derechos Humanos y líderes sociales, que los vincula erróneamente con estereotipos de la izquierda política asociados al comunismo, las guerrillas, y por extensión al terrorismo, buscando justificar de alguna forma la violencia ejercida contra líderes y defensores al hacerlos parecer como una amenaza a la seguridad nacional. También se propone hacer una campaña para la adopción de prácticas de prevención y autoprotección entre líderes, defensores y periodistas.

14. Decreto 2821 de 2013: Comisión para la Coordinación y el Seguimiento de los Procesos Electorales

Este espacio, conocido como la Comisión de Seguimiento Electoral, está regulado por el Decreto 2821 de 2013 y es convocado a nivel nacional por el Ministerio del Interior, y se coordina a través de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del mismo ministerio. La integran, además del Interior, los ministros o viceministros de Defensa, Relaciones Exteriores, Hacienda, TICs, Secretaría de Transparencia, el Comandante de las Fuerzas Armadas, el Director de la Policía Nacional, UNP, Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF, Superintendencia Financiera, DIAN, Migración Colombia y Agencia Nacional de TV. Además, son invitados permanentes la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacio-

nal Electoral, Registraduría Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura. Como “otros invitados” (Artículo 6), la Comisión debe convocar a todos los partidos políticos, así como a los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, para que formulen inquietudes, y debe invitar, así mismo, a las federaciones de departamentos y de municipios y a la MOE.

La Comisión Nacional se replica con invitados análogos del nivel territorial a nivel departamental, distrital y municipal y su función es coordinar las acciones de todas las instituciones que la integran con el objetivo de garantizar las garantías necesarias para que los candidatos y la ciudadanía puedan ejercer su derecho al voto efectiva y libremente. La Comisión de Seguimiento Electoral tiene cinco subcomisiones (artículo 11), que son las líneas temáticas que deben articular las acciones de sus miembros:

1. Indebida Participación en Política
2. Financiación de Campañas
3. Riesgos del Proceso Electoral
4. Orden Público
5. Protección

Las líneas de acción para afrontar los temas de estas subcomisiones son desarrolladas en el Plan Nacional de Garantías Electorales, que para el caso de las elecciones de 2019 fue aprobado en la primera Comisión Nacional de Garantías, realizada el 16 de noviembre de 2018⁴¹. Particularmente en los temas de Riesgos, Orden Público y Protección, el Plan Nacional de Garantías estipula la coordinación de la Comisión de Seguimiento con la CIPRAT, el CERREM Colectivo y los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE, así como la

⁴¹ Esta es la única Comisión Nacional realizada hasta el momento de redactar este estudio, en junio de 2019. A nivel territorial sí se han realizado numerosas comisiones departamentales y municipales.

TABLA 9. ► Resumen de las comisiones de alto nivel creadas por normas relacionadas con la prevención, protección y atención a la violencia política

#	Nombre del comité	Tema	Decreto
1	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM	Programa de Protección UNP – Ministerio del Interior.	4912/11
2	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas – CIPRAT	Respuesta rápida a las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.	2124/17
3	Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los DDHH	Prevención y protección con medidas especiales para mujeres.	1314/16
4	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Seguridad de líderes sociales y su relación con grupos armados ilegales	154/17
5	Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Seguridad en el ejercicio de la política en general	895/17
6	Comisión para la Coordinación y el Seguimiento de los Procesos Electorales	Riesgos, seguridad, protección, financiación y participación de funcionarios públicos en el marco de las elecciones.	2821/13
7	Comité Nacional de Política Pública de Prevención	Prevención de la violencia en general	1581/17
8	Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales	Seguridad en áreas rurales	660/18
9	Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia	Seguridad comunitaria y denuncia	660/18
10	Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva para defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.	Seguridad de líderes sociales, defensores y periodistas	2137/18

Fuente: Elaboración de los autores

activación del SISEP (Ministerio del Interior 2018, págs. 2, 21 y 23).

Al margen de lo anterior, el 8 de julio de 2019 el Ministerio del Interior y el Presidente Duque anunciaron el lanzamiento del “Plan Ágora” para las elecciones de 2019, cuyo principal elemento es

la conformación de un Grupo de Reacción Inmediata Electoral (GRIEL) cuyo objetivo es coordinar acciones articuladas orientadas a garantizar la Transparencia y la Seguridad en las elecciones. Luego del siguiente análisis sobre la normatividad presentada, se presentan recomendaciones que,

como se verá, en el corto plazo giran en torno a la Comisión de Seguimiento Electoral.

4.3 Diagnóstico de la respuesta del Estado ante la violencia política: hipertrofia normativa y falta de implementación, necesidad de economía y eficiencia

Al contrastar el aparato normativo previamente descrito con los datos sobre la violencia política, así como con lo observado en el diálogo y los ejercicios conjuntos con las autoridades, se evidencia, en primer lugar, que el fenómeno de la violencia está desbordando al Programa de Protección. En segundo lugar, las normas van mucho más allá de lo que se percibe de materialización de la política pública y una de las razones para esto puede ser el hecho de que son reiterativas. Aunque en el papel desarrollan el enfoque de la prevención (lo que debería complementar y ayudar a descongestionar al Programa de Protección), en la práctica les hace falta implementación y descentralización. A continuación se detallan los principales puntos de este diagnóstico.

1. Sistema de protección: el riesgo de desbordar la capacidad del Estado

Aunque el Programa de Protección ha sido eficiente, las cifras de ataques en contra de líderes políticos, sociales y comunales previamente expuestas muestran que es insuficiente, pues no está logrando evitar toda la violencia en contra de líderes políticos. Entre las razones que pueden explicar esto, se encuentra que la UNP por sí sola no es suficiente para enfrentar el tamaño del problema. De hecho, la UNP ha manifestado el riesgo de verse desbordada con las solicitudes de protección, especialmente en el contexto de

las elecciones locales (UNP 2019, Hacemos Memoria 2019).

Para evitar esta situación se requiere la adopción de medidas preventivas (no solo de protección). Normativamente, el Estado colombiano ya tiene una política pública de prevención (el Decreto 1581 de 2017); no obstante, esta necesita ser materializada a través de espacios de articulación donde tanto las múltiples agencias del Estado como los partidos políticos y las organizaciones sociales puedan articularse de manera eficaz. Sobre todo en lo que se refiere a la violencia contra políticos, hace falta un rol mucho más activo de los partidos.

2. Abuso de la figura de las Comisiones Intersectoriales

En la normatividad revisada en la sección anterior se percibe una 'hipertrofia normativa', que se traduce en el abuso de la figura de las comisiones intersectoriales, creada por el artículo 45 de la ley 498 de 1998 "para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos", cuando los temas sean objeto de varios sectores del Gobierno y el Estado. Reiteradamente se crean comisiones de alto nivel con casi los mismos miembros para temas ligeramente distintos, lo que puede llevar a la inoperancia.

En las normas descritas previamente hay al menos diez comités de alto nivel, distintos pero pensados todos para coordinar asuntos relacionados con la prevención y la protección.

El primero de estos espacios, el CERREM, es el más antiguo y por lo tanto el mejor implementado, y es también es uno de los que cuenta con menos



funcionarios del mayor nivel. En los demás casos, si se lograra poner a funcionar plenamente estas instancias, dada su composición, su cantidad, así como la magnitud y la complejidad de los desafíos existentes (expuestos en esta investigación), se corre el riesgo de copar con un solo tema la agenda de altos funcionarios que comprenden desde el Presidente de la República hasta varios ministros, consejeros, directores y comandantes de la Fuerza Pública.

En la práctica, esto se traduce en un embotellamiento institucional, pues si los mismos altos funcionarios tienen que participar en tantas instancias que no son la prioridad de sus cargos, éstas no sesionan y los espacios no funcionan correctamente ni de forma sostenida. De igual modo, hay un riesgo de redundancia e ineficiencia si, desde de las autoridades convocadas a estas comisiones intersectoriales, no se delega a los mismos funcionarios ni se mantiene la memoria institucional sobre el funcionamiento de las políticas coordinadas allí.

Este problema subyace a la posibilidad de desarrollar medidas de prevención de la violencia política, que permitan detectar sus causas oportunamente y tomar medidas favorables y complementarias, e incluso menos costosas que los esquemas de protección.

3. La política pública de prevención: un enfoque por desarrollar y con falta de participación y descentralización

Aunque formalmente el Decreto 4912 de 2011 crea un programa tanto de prevención como de protección, en la práctica este último aspecto es el que ha tenido mayor desarrollo, pues tiene un protocolo más específico y práctico, que además se cumple en condiciones de urgencia. La prevención, en cambio, hace referencia a medidas más difusas y que requieren una actitud proactiva de parte de los distintos responsables.

La posibilidad de prevenir los factores que derivarán en la ocurrencia de la política implica medidas territoriales, por lo que este análisis tiene que rela-

cionarse con la descentralización de la política pública existente para enfrentar la violencia política.

Un primer elemento se encuentra en el Programa de Protección de la UNP y el Ministerio del Interior, que contempla una ruta de protección “para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes [...]” (Art. 42), mediante medidas rápidas que se tomen antes de escalar a las instancias nacionales del programa. Para activar esta ruta de protección existe la posibilidad de acudir ante las secretarías del Interior o de Gobierno municipales, para que la autoridad realice la valoración preliminar de riesgo e implemente medidas de prevención y protección a su alcance, o acudiendo al Departamento o al Programa de Protección. (Art. 42).

Un segundo elemento, también en el decreto 4912 de 2011, son las Mesas Territoriales de Prevención, en las que deben participar las “entidades y dependencias del Estado con competencia en esta materia”, pero no establece protocolos de acción más claros, ni que involucren a actores por fuera del Estado como los partidos políticos, para fines de la violencia contra políticos. Por su parte, el Decreto 1581 de 2017 (la Política Pública de Prevención) contempla Comités Territoriales de Prevención (Art. 2.4.3.9.1.5), lo que desarrolla un poco la figura de las Mesas Territoriales. A su vez, de acuerdo con el Decreto 2124 (respuesta rápida a las Alertas Tempranas), la CIPRAT se replica a nivel territorial a través de estos Comités Territoriales de Prevención, pero además, se deben crear Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida específicos para los territorios

de los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET (Artículo 12). Estos espacios regionales de articulación, creados en 2017, deben ser implementados propiamente y con una vocación de duración, para poder dar pie a acciones de política pública que vayan más allá de lo puntual. Vale recordar que el Plan de Acción Oportuna del Gobierno Duque estipula la realización de CERREM territoriales. Aunque el CERREM es uno de los espacios más eficaces, es también un espacio limitado a la evaluación de riesgo para el otorgamiento de esquemas de protección, y además se enmarca en el PAO, que no contempla a líderes políticos ni candidatos. Del mismo modo, las mencionadas Mesas Territoriales y Comités Territoriales de Prevención no contemplan la participación de los partidos.

Otro elemento de descentralización que se encuentra en el decreto 1581 de 2017 (Política Pública de Prevención) es la incorporación de políticas de prevención temprana promovidas en el espacio de los Consejos de Seguridad: “Las gobernaciones y alcaldías, en el marco de sus competencias, con el apoyo del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa y del Ministerio Público, diseñarán e implementarán acciones tendientes a fortalecer la prevención temprana en el funcionamiento estratégico de los Consejos de Seguridad Territoriales, con el fin de contrarrestar de manera anticipada los riesgos y amenazas de violaciones a los derechos objeto de esta Política.” (Art. 2.4.3.2.1.1).

Aunque los Consejos de Seguridad son, en principio, el espacio indicado para coordinar estas acciones, no son el más idóneo si se piensa en

la problemática de seguridad de los líderes políticos, sociales y comunales, pues no contemplan la participación de organizaciones políticas o sociales junto a las autoridades.

La falta de participación de partidos y actores de la sociedad civil en espacios de planeación de la prevención aumenta la posibilidad de que las amenazas existentes no se conozcan ni se manejen oportunamente, lo que redundará en el mencionado problema de las solicitudes de protección que desbordan al Programa de la UNP, como puede ser el caso de los candidatos en la premura de las elecciones.

Por este motivo, además de la necesidad de mayor descentralización, es importante considerar los espacios expuestos en seguida, los cuales sí posibilitan un rol más proactivo de parte de las organizaciones políticas y sociales, para impulsar acciones de prevención ante la violencia sufrida por sus militantes y candidatos.

4. Oportunidades para un enfoque participativo de la política pública ante la violencia política: espacios para partidos y movimientos

Como se vio, el desarrollo normativo del Acuerdo de Paz también creó nuevos espacios que le dan más cabida a los partidos políticos, así como a otras organizaciones de la sociedad civil, para ser, no solo actores sujetos de la protección del Estado, sino también partícipes en la realización de la política pública. A continuación se resalta cómo en los mencionados espacios debería contemplarse la participación de organizaciones po-

líticas, toda vez que sus militantes, candidatos y funcionarios electos hacen parte de uno de los grupos más victimizados junto con los líderes sociales y comunales.

En primer lugar, hay que especificar que dentro de las poblaciones objeto del Programa de Protección (4912 de 2011) se enuncian explícitamente

“para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes [...]”

los “dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición” (Art. 6, numeral 1). En consecuencia, dado que a los CERREM pueden asistir, en calidad de invitados, delegados de la población objeto de prevención y protección (Art 37), se entiende

que los partidos políticos y movimientos pueden llegar a asistir a estos comités. Además, las organizaciones políticas cumplen con las características expuestas en el Decreto 2078 (CERREM Colectivo) para ser sujeto de protección colectiva, tales como tener objetivos comunes, compartir rasgos políticos, estar organizados y debidamente cohesionados y tener un vocero o líder identificable que represente al grupo (Art. 2.4.1.5.3).

En segundo lugar, está enunciado mediante decreto-ley el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), que, como se vio, contempla en su Instancia de Alto Nivel “la participación de los partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad” (Art. 6, párrafo 2). Como es un hecho que miembros de todas las organizaciones políticas son víctimas de violencia y, además, en el complejo contexto de las elec-

ciones locales todas las organizaciones políticas, en distintos territorios, son susceptibles de ejercer la oposición, entonces todos los partidos políticos deberían estar participando en el SISEP. Ahora bien, dado que hasta julio de 2019 se enunció la activación de este sistema bajo la coordinación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el funcionamiento participativo de este espacio debería ser una de las principales demandas de los partidos políticos de cara a las elecciones de octubre de 2019.

La Instancia de Alto Nivel se plantea, dentro de sus funciones, “proponer las directrices para la adopción de un sistema de información, planeación, monitoreo, seguimiento y evaluación del Sistema con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados y ajustar la estrategia y procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política” (Art. 7). Esto quiere decir que, de acuerdo con el Decreto-Ley 895, los partidos deberían llevar a cabo, junto con las autoridades, ejercicios de monitoreo y sistematización de la información para la planeación y ejecución de acciones que permitan brindar seguridad al ejercicio de la política en Colombia.

En tercer lugar, también en el sistema de respuesta rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT, 2124 de 2017) se contempla que “para el desarrollo de algún punto de la agenda de las sesiones de la Comisión, se podrá invitar a representantes [...] de partidos políticos con actividad en los territorios objeto de análisis o seguimiento para que aporten sus puntos de vista que consideren perti-

nentes sobre la situación de riesgo, su evolución y las medidas adoptadas” (Art. 9). Así, esta norma favorece la asistencia de los partidos y movimientos a uno de los espacios con más potencial de lograr respuestas eficaces de las autoridades frente a los factores de riesgo de violencia existentes en los territorios.

Por último, vale mencionar el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios creado por el Decreto 660 de 2018. Este programa contempla medidas para la prevención y superación de la estigmatización y discriminación, dentro de las cuales se estipulan “ejercicios de integración social y política para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización en las comunidades receptoras de las y los integrantes de los partidos y movimientos políticos y sociales, especialmente los que ejerzan la oposición” (Art. 2.4.1.7.2.9). La redacción de este artículo es extraña al referirse a las comunidades como “receptoras” de los políticos. Aunque podría pensarse que hace referencia exclusiva a la recepción de personas desmovilizadas, lo cierto es que el caso de FARC se menciona luego como un adicional, por lo que esta norma debe interpretarse en un sentido general, encaminada a causar acciones estatales de lucha contra la estigmatización de todas las identidades políticas e ideológicas que participan en el ámbito democrático. Por lo demás, el análisis de medios de comunicación y redes sociales en el contexto de la campaña electoral demuestra que todo el espectro político está sujeto a mensajes infamantes que polarizan al electorado y aumentan el riesgo de violencia (MOE 2018c).



5.

Recomendaciones de política pública en el corto plazo: medidas para las elecciones locales 2019

Recomendaciones de política pública en el corto plazo: **medidas** para las elecciones locales 2019

05.

Ante la urgente necesidad de contrarrestar el aumento de la violencia ejercida en contra de líderes, no solo sociales y comunales, sino también de líderes políticos, precandidatos, candidatos y funcionarios de elección popular y de alto nivel decisorio, se recomienda poner en marcha una Estrategia de prevención y mitigación frente a los riesgos contra la Seguridad y la Transparencia de las Elecciones de autoridades locales 2019, con el objetivo de articular las acciones de distintas entidades públicas y de la sociedad civil, incluyendo a los partidos políticos. Con la debida articulación y coordinación, estos actores pueden ser capaces de identificar oportunamente factores de riesgo que amenazan la seguridad de los líderes políticos, así como de tomar las medidas de atención y mitigación necesarias para contrarrestar esas amenazas.

Esta estrategia tiene como **objetivo general** lograr medidas preventivas, o en todo caso, alternativas y complementarias a las medidas de protección derivadas del Programa de Protección de la UNP y el Ministerio del Interior, y orientadas a la mitigación de los riesgos de violencia.

Para conseguir este fin, se plantean los siguientes **objetivos específicos**. Primero, **reducir los riesgos a la seguridad**, teniendo en cuenta que, según los datos presentados previamente, es posible que el cierre de la inscripción de candidatos en julio, así como el final de la campaña en octubre, puedan sufrir picos de violencia política en múltiples partes del país, sobre funcionarios y candidatos de diversa filiación política. Ello requiere fortalecer la articulación institucional para detectar a tiempo los lugares donde las tensiones políticas puedan derivar en hechos de violencia política.

En segundo lugar, **reducir los riesgos a la Transparencia**, reflejados en la falta de control a la **financiación de las campañas**. Según datos de Cuentas Claras⁴² del CNE procesados por la MOE, en 2015 el 93% de los \$80 mil millones que costó la financiación de las campañas de los 1101 alcaldes ganadores provino de recursos propios, de familiares y de donaciones de particulares; y la reposición de votos únicamente cubrió \$15 mil millones (19%). Ninguna autoridad está verificando el origen de las millonarias sumas de origen privado gastadas en las campañas y perdidas en las elecciones de autoridades locales (cerca

de \$65 mil millones, solo entre alcaldes ganadores). Si se tiene en cuenta tanto el panorama de economías ilegales (ver mapa 1 en la sección 3.1 de este estudio) como la magnitud del fenómeno de la corrupción en el país (MOE 2018d), resulta clara la necesidad de esclarecer el origen del dinero que se gasta, e incluso se derrocha, en las elecciones, pues en muchos territorios puede haber relación entre las disputas locales que llevan a la violencia política y la financiación ilegal de las campañas electorales.

Así, para conseguir estos objetivos se ha identificado la urgente necesidad de articulación entre cuatro tipos de actores:

1. El **Ministerio Público** y sus agencias.
2. Los Gobiernos del nivel nacional, departamental y municipal.
3. Los '**Actores Operativos**', es decir, aquellos que pueden materializar acciones efectivas contra los factores de riesgo de violencia política, tales como las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la DIAN, la UIAF, el Consejo Nacional Electoral, entre otras.
4. Actores de la **sociedad civil**, particularmente los partidos políticos, la organización comunal, así como organizaciones étnicas y sociales.

El esquema 1 describe la lógica de articulación que se necesita entre estos cuatro tipos de actores para enfrentar los factores de riesgo de violencia política.

⁴² Cuentas Claras es el aplicativo donado por Transparencia por Colombia al Consejo Nacional Electoral para que las candidaturas lleven en línea sus libros de cuentas de ingresos y gastos de campaña, de tal forma que se facilite el reporte de la información, el control de parte del CNE y la veeduría ciudadana. Se puede consultar en: www.cnecontasclaras.gov.co

ESQUEMA 1. ► Articulación entre los cuatro tipos de actor para enfrentar la violencia política



Elaboración: MOE y NIMD

A continuación, se describen los lineamientos específicos para la acción requerida de cada tipo de actor en el marco de la estrategia.

5.1 Lineamientos para los Gobiernos Nacional, departamentales y municipales

Los Gobiernos son el eje articulador de los dispositivos de coordinación que se requiere impulsar para el éxito de la política pública para enfrentar el fenómeno de violencia política del actual periodo electoral. Cuatro son los espacios de articulación que deben activarse y que se pueden hacer funcionar en todos los niveles territoriales de manera simultánea e integrada, bajo la tutela de los Gobiernos:

- El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP – Decreto 895 de 2017)

- La Comisión de Seguimiento Electoral (Decreto 2821 de 2013)
- La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT – Decreto 2124 de 2017)
- Los Comités Territoriales de Prevención (Decreto 1581 de 2017) y los Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida (Decreto 2124 de 2017) para los territorios PDET.

5.1.1 Convocatoria de Comisiones de Seguimiento Electoral con agenda de “Audiencias públicas para la Transparencia y la Seguridad Electoral”

Se recomienda que el Ministerio del Interior impulse la realización de Comisiones de Seguimiento Electoral con una agenda dedicada al análisis de la situación de riesgos de violencia tanto para

funcionarios como para quienes participarán en política, con el objetivo de detectar factores de riesgo y acordar medidas de prevención. Estas comisiones de seguimiento deben tener dos características especiales:

1. Su agenda debe integrar el modelo de la CI-PRAT, es decir, que tendrán prioridad las Alertas Tempranas presentadas por la Defensoría del Pueblo y especialmente la toma de decisiones de respuesta oportuna ante las alertas presentadas. De manera análoga, las Personerías municipales deben tener prioridad cuando tengan información pertinente que reportar ante la Comisión de Seguimiento Electoral.
2. Pueden ser convocadas con el objetivo de contar no solo con la presencia de los partidos políticos, sino también de otras organizaciones sociales, comunales o étnicas que se considere pertinente invitar con la finalidad de conocer factores de amenaza a la seguridad en el marco de la participación política de candidatos y ciudadanos.

El Ministerio del Interior debe monitorear y emitir los lineamientos pertinentes para que estas Comisiones de Seguimiento se realicen a nivel territorial, que en ellas se invite y participen todos los actores con derecho a asistir (especialmente todos los partidos políticos), que se registren correctamente en acta los compromisos adquiridos de parte de las autoridades y que estas acciones efectivamente se ejecuten, dando cuenta de ello a los asistentes de las Comisiones.

5.1.2 Activación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política - SISEP

De acuerdo con el Decreto-Ley 895 de 2017, el SISEP debe ser la instancia de coordinación de la política pública de seguridad en el marco de la participación política. De manera complementaria a las Comisiones de Seguimiento previamente descritas, de cara a las elecciones de autoridades locales de 2019, se recomienda hacer funcionar la Instancia de Alto Nivel del SISEP en el marco de la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, pues sus miembros son prácticamente los mismos, aunque la Secretaría Técnica del SISEP es ejercida por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).

Así mismo, se recomienda un acompañamiento de la Consejería Presidencial de Seguridad para impulsar el funcionamiento del SISEP, por las siguientes razones:

1. Bajo el lineamiento de la Consejería se han priorizado los territorios donde actualmente se focaliza el Plan de Acción Oportuna (PAO) de prevención y protección a defensores de DDHH, líderes sociales y periodistas, de manera articulada con el programa de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) y de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
2. Uno de los ejes de acción fundamental para enfrentar el fenómeno de violencia política en el contexto electoral es rastrear la infiltración de la financiación ilegal de campañas, potencialmente proveniente de economías ilegales, y que por correlación geográfica y contextual es el elemento de vinculación entre procesos de captura y cooptación del Estado desde organizaciones criminales y el ejercicio de violencia en contra de líderes políticos.

Desde la Instancia de Alto Nivel del SISEP, la OACP puede dar lineamientos para la articulación de las demás entidades con una orientación tanto de corto plazo (en el horizonte de las elecciones del 27 de octubre de 2019) como de mediano plazo (en vista a la consolidación de la presencia estatal en regiones priorizadas por el impacto de la violencia política).

5.2 Lineamientos para el Ministerio Público

El Ministerio Público, en tanto ente de control disciplinario y defensor de los derechos fundamentales y del interés público, juega un papel determinante en el control y acompañamiento a las demás entidades estatales, así como en la transmisión hacia las demás agencias del Estado de la situación de vulnerabilidad de los derechos de la población, en este caso, en lo referente al derecho fundamental a la participación política, a la vida y la integridad.

5.2.1 Acompañamiento de la Procuraduría a Gobiernos locales para impulsar medidas territoriales

En el marco del Decreto 2252 de 2017, los gobernadores y los alcaldes tienen el deber de actuar como primeros respondientes en la detección de situaciones de riesgo relacionadas con la violencia política. Aunque el decreto versa específicamente sobre defensores y líderes sociales, está evidenciada la correlación entre la violencia contra estos perfiles y la violencia contra funcionarios y líderes políticos; incluso, en muchos casos la frontera es difusa entre unos y otros. Así, siguiendo el lineamiento del mencionado decreto (Artículo 2.4.1.6.2), el Ministerio Público debe tanto

controlar como acompañar este ejercicio de primeros respondientes de los Gobiernos locales, del mismo modo que están llamados a hacerlo el Ministerio del Interior y el de Defensa Nacional.

De esta forma, se recomienda que la Procuraduría acompañe la realización de Comisiones de Seguimiento Electoral con agenda de “Audiencias Públicas para la Seguridad y la Transparencia”, a iniciativa de los Gobiernos locales, de tal forma que se viabilice la implementación de la presente estrategia a nivel territorial. Específicamente, es recomendable que a través de estas comisiones de seguimiento se implementen espacios de articulación que no han tenido suficiente uso, como los CERREM territoriales enunciados en el Plan de Acción Oportuna (Decreto 2137 de 2018) pero con orientación a los líderes políticos y funcionarios, las Mesas Territoriales de Prevención (Decreto 4912 de 2011), los Comités Territoriales de Prevención (Decreto 1581 de 2017) y los Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida (Decreto 2124 de 2017). Estos últimos son espacios de articulación especialmente estipulados para los territorios PDET, los cuales, como se señaló en la tabla 5, concentran el 40% de toda la violencia política del país, pero sobre todo, contienen el 70% de los hechos letales contra todo tipo de líderes.

5.2.2 Coordinación efectiva del Sistema de Alertas Tempranas con el componente de Respuesta Rápida

Se recomienda que la Defensoría del Pueblo enfoque esfuerzos no solo en la presentación oportuna y rigurosa de las alertas tempranas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2124 de



2017, sino también en la recomendación de lineamientos precisos a los actores operativos sobre cómo llevar a cabo las respuestas rápidas ante las alertas (según la lógica descrita en el Esquema 1), procurando una comunicación asertiva que propenda por acciones oportunas y eficaces. Así mismo, es recomendable que la Procuraduría General de la Nación haga seguimiento a la efectiva respuesta rápida de parte de las agencias estatales llamadas a hacerlo.

5.2.3 Acompañamiento e impulso a las Personerías municipales

Los datos sobre la violencia política muestran que los personeros y personeras municipales hacen parte de una de las poblaciones recurrentemente victimizadas. En el marco de la presente estrategia, se recomienda prestar especial atención a la prevención de ataques en contra de las Personerías, así como impulsar su labor de interlocución con las demás poblaciones vulnerables ante la violencia política, con el fin de transmitirle, de manera oportuna, la información sobre factores de riesgo a la seguridad en el marco de la participa-

ción política a los Gobiernos municipales y a los respectivos actores operativos.

5.3 Lineamientos para los ‘actores operativos’ frente a la violencia política

5.3.1 Lucha contra la financiación ilegal de campañas: articulación Fiscalía-DIAN-UIAF-CNE

Como se señaló previamente, los reportes oficiales sobre la financiación de las campañas electorales, a través del aplicativo Cuentas Claras del CNE, demuestran que hay un grave problema de descontrol de la financiación de campañas. Para las elecciones de 2015, por ejemplo, las campañas ganadoras de las 1101 alcaldías del país reportaron ingresos por casi \$80 mil millones, el 93% de los cuales provino de fuentes privadas (60% dinero propio y de familiares, 32% aportes y préstamos de particulares y 1% dinero privado de los partidos políticos). Tan solo el 0,06% se originó en anticipos del Estado, 3% provino de los ingresos de los partidos políticos y 4% de créditos de entidades bancarias. Teniendo en cuenta que la Resolución 130 de 2015 del CNE fijó la reposición de gastos por votos a \$1.815 por voto

para alcaldes y concejos, si a nivel agregado a las campañas ganadoras a alcaldías obtuvieron un total de 8.353.844 votos, entonces se les repuso solamente algo más de \$15 mil millones. Los otros \$65 mil millones (el 81% del costo de las campañas), en su mayoría originado en recursos privados supuestamente propios y de familiares, no logró ser cubierto por la reposición y por lo tanto fue dinero perdido por las campañas que llegaron a las alcaldías.

En este contexto es evidente que el Consejo Nacional Electoral no ha tenido antes, ni tiene actualmente, la capacidad institucional para rastrear y verificar la veracidad del origen de los recursos predominantemente privados que sustentan las campañas electorales que acceden a los cargos de elección popular en el país. En el marco del apogeo de actividades económicas ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal (además del extendido fenómeno de la corrupción), urge que las agencias del Estado articulen un rastreo más integral y eficaz sobre el origen del dinero de las campañas electorales.

La lucha contra la financiación ilegal de campañas es central para la política pública de prevención y mitigación de la violencia política, toda vez que los datos evidencian que la violencia afecta de manera muy proporcional a todo el espectro político-ideológico, además de afectar a una gran cantidad de funcionarios y precandidatos sin filiación política clara. De ello se deriva que la causa de gran parte de la violencia política no es ideoló-

gica, sino que está relacionada con la disputa de intereses concretos en los territorios, dentro de lo cual, conviene determinar el flujo de dineros ilegales en las campañas electorales, pues pueden estar directamente relacionados con el fenómeno de la violencia política.

Por lo tanto, la presente estrategia requiere de la articulación de las actividades investigativas de la Fiscalía General de la Nación, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y el mismo Consejo Nacional Electoral. Esta arti-

culación debe tener en cuenta los lineamientos de la Política Criminal Electoral del Ministerio de Justicia, emitida en desarrollo de la Ley 1864 de 2017, que penalizó muchas de las prácticas irregulares asociadas a la financiación ilegal de campañas.

Se recomienda que los partidos políticos adopten medidas de responsabilidad frente a la situación de seguridad de sus candidatos y militantes

5.3.2 Respuesta coordinada y eficaz a las Alertas Tempranas

En el marco de la presente estrategia, se recomienda trabajar por una coordinación más armónica y eficiente entre la información proveída por el Ministerio Público a través del Sistema de Alertas Tempranas (e incluso a través de las Personerías municipales) y las acciones de respuesta institucional llevadas a cabo por Gobiernos, Fuerza Pública, Policía y demás entidades concernidas. Para la respuesta operativa a las alertas del Ministerio Público se recomienda procurar la adopción de un enfoque de respuesta efectiva, evitando

caer en el solo ejercicio de rendición de cuentas sobre las acciones previamente tomadas; toda vez que las alertas tratan sobre hechos emergentes, no siempre contemplados en los planes de acción de los actores operativos.

5.3.3 Integración de nuevos ‘actores operativos’ a la articulación institucional en el contexto electoral

Es altamente recomendable integrar, a los espacios de articulación institucional mencionados en la presente estrategia, a nuevos actores como la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (creada por el Decreto 898 de 2017), y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional. Estas dos entidades, de creación reciente, están dedicadas a la investigación y el esclarecimiento de la violencia ejercida en contra de líderes políticos y sociales, por lo que es de total pertinencia su participación en los espacios de la Comisión de Seguimiento Electoral con agenda de Seguridad y Transparencia integrada al SISEP y la CIPRAT.

Así mismo, además de invitarlas a hacer parte de las Comisiones de Seguimiento Electoral, se recomienda que el Ministerio del Interior las mantenga informadas, a través de las actas de trabajo de los espacios realizados a nivel nacional y territorial, cuando las mencionadas entidades no puedan asistir a las sesiones de trabajo.

5.4 Lineamientos para la sociedad civil

La presente estrategia reconoce en el enfoque participativo una herramienta para impulsar la eficiencia y la eficacia de las medidas de articulación y respuesta estatal que requiere la problemática de violencia política en el actual contexto electoral. Los siguientes lineamientos buscan

propender por que la sociedad civil tenga un rol activo en la reducción de la violencia.

5.4.1 Enfoque de corresponsabilidad de los partidos políticos con la violencia sufrida por sus candidatos y militantes

Se recomienda que los partidos políticos adopten medidas de responsabilidad frente a la situación de seguridad de sus candidatos y militantes, por medio del nombramiento de funcionarios dentro de la estructura administrativa de los partidos, que serán responsables de conocer el marco institucional de respuesta ante la violencia política, así como de monitorear la situación de seguridad y violencia de los miembros de su partido. De igual modo, los partidos deberán llevar registros sistematizados de sus militantes y, particularmente en el corto plazo, de sus candidatos, y monitoreará la situación de seguridad de los mismos. Así, ante situaciones de riesgo de seguridad, los propios partidos políticos se convertirán en enlace entre los más de 100 mil candidatos a las elecciones locales y los canales institucionales, para lograr acciones de prevención o de mitigación del riesgo. Esta recomendación es desarrollada con mayor amplitud en la siguiente sección del documento.

5.4.2 Ampliación de la participación de la sociedad civil en el diagnóstico de factores de riesgo de violencia política

Se recomienda que el Ministerio del Interior divulgue los lineamientos de la presente estrategia a través de sus canales de contacto con organizaciones representantes de las comunidades étnicas, minorías y organización comunal. De esta forma, se puede impulsar la realización de Comi-

siones de Seguimiento Electoral bajo el formato de Audiencias Públicas para la Transparencia y la Seguridad Electoral a nivel territorial, en las que estas organizaciones puedan participar con aportes útiles a la política pública de atención a la violencia política.

5.4.3 Ampliación de la participación de la sociedad civil a través de los canales de denuncia

Para el funcionamiento de la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral – URIEL se recomienda ahondar la coordinación entre la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, con el fin de adaptar la herramienta a la recepción y procesamiento de información sobre riesgos de violencia política.

Así mismo, mediante una campaña de divulgación, se recomienda hacer conocer a la ciudadanía los

canales físicos, telefónicos y virtuales, incluyendo las redes sociales más utilizadas en el país, que servirán como canales para la transmisión de información desde la ciudadanía sobre factores de riesgo y amenaza a la seguridad de la participación política en la campaña electoral 2019.

La presente estrategia se plantea en el marco del Plan de Garantías Electoral para las Elecciones Locales 2019, por lo que se recomienda concluirla parcialmente con un balance de las medidas puestas en marcha, presentado a la Comisión de Seguimiento Electoral después de la realización de las elecciones. Ante la evidencia de que la violencia contra líderes políticos es un fenómeno que no solo se circunscribe al periodo electoral, el balance de la presente estrategia debe servir de base para la toma de decisiones posteriores orientadas a enfrentar el problema de la violencia política.



6.

Recomendaciones para los partidos y movimientos políticos: corresponsabilidad con la seguridad de candidatos y militantes

Recomendaciones para los partidos y movimientos políticos:

corresponsabilidad

**con la seguridad
de candidatos
y militantes**

05.

El presente estudio ha demostrado que uno de los elementos más necesarios para la activación de la política pública de prevención, protección y mitigación de la violencia es la participación de los actores de la sociedad civil en el marco de la articulación efectiva con el Ministerio Público, los Gobiernos de todos los niveles territoriales y los actores operativos que pueden materializar las medidas de prevención y protección frente a la violencia. Así mismo, al nivel de la sociedad civil, es crucial reconocer la importancia de la participación de los partidos y colectividades políticas, pues al ser sus integrantes los principales actores de la participación política en todos los territorios del país, son los más indicados para señalar los factores de riesgo bajo los cuales se encuentran en el marco de su actividad.

En su observación de la violencia política desde 2007, la MOE ha encontrado que en general los partidos y colectividades políticas son descuidados en el manejo de la violencia política en contra de sus militantes, tanto a nivel nacional como territorial. Existe desconocimiento por parte de los líderes y dirigentes de los partidos, tanto sobre los casos de agresiones en contra de sus militantes y candidatos, como sobre las herramientas legales e institucionales existentes para mitigar dichas agresiones. El Sistema de Protección creado por el Decreto 4912 es conocido, pero se percibe una actitud excesivamente dependiente de este mecanismo, al cual se acude en el calor de la campaña electoral, sobrecargando a la UNP con solicitudes de protección difíciles de cumplir a cabalidad. Como se ha señalado, es necesario que los partidos promuevan medidas de prevención de la violencia contra sus militantes, de tal forma que se evite tener que acudir tanto a la UNP ante amenazas inminentes.

En este marco, a continuación se presentan recomendaciones dirigidas a los partidos y movimientos políticos sobre acciones, tanto a nivel nacional como regional, encaminadas a adoptar prácticas que les permitan participar en la toma de decisiones y en el diseño de acciones frente a la seguridad de sus militantes y candidatos. De esta forma, se pueden maximizar los recursos existentes en el Estado para propender por la seguridad de sus militantes y por la reducción de los niveles de

violencia política, al tiempo que se pueden hacer más eficaces los espacios institucionales.

Se recomienda adoptar las siguientes decisiones internas en los partidos políticos con el fin de ayudar a reducir los índices de violencia sufridos por los miembros de todo tipo de colectividad política.

6.1 Reconocer que el partido es corresponsable de la seguridad de sus militantes

Los partidos políticos, como instituciones, están fallando en cumplir un rol de intermediación suficiente entre sus militantes y candidatos y las instituciones públicas, lo cual refleja su debilidad. Esto se manifiesta en la falta de responsabilidad en la entrega de avales a candidatos (Manera et. al. 2015), así como en la falta de orden de muchas de las organizaciones políticas para llevar registros de militantes; a lo que también hay que sumar el desorden de la Autoridad Electoral en este mismo aspecto (MOE 2017). Así, ante la ocurrencia de hechos violentos en el marco del ejercicio de la política, desde los partidos políticos se presume un relacionamiento directo de militantes, candidatos y funcionarios con las autoridades. Ni el Título IV de la Constitución, que versa sobre los partidos políticos, ni los estatutos legales que los conciernen (la Ley 130 de 1994 y la 1475 de 2011) hacen ninguna referencia a la responsabilidad con la seguridad de sus militantes. No obstante, el partido político es un interlocutor más poderoso para gestionar ante el Estado medidas efectivas de seguridad.

Los directivos y los líderes nacionales y regionales de los partidos y movimientos políticos deben ser conscientes de que la seguridad de sus miembros, militantes o candidatos, no es una responsabilidad exclusiva de las autoridades. Las organizaciones políticas también son responsables. Al avalar candidatos, y al prestar su nombre y logotipos para las actividades de liderazgo político de distintas personas, los dirigentes de las organizaciones deben ser conscientes de que un efecto no deseado que se puede presentar en algunas partes del país ante el ejercicio de la política es el riesgo a la seguridad, lo cual es una consecuencia lamentable pero empíricamente verificada del contexto político del país, como lo muestran las cifras de violencia política presentadas al inicio de este informe. Por lo tanto, los partidos no pueden ser negligentes frente a la violencia sufrida por sus miembros en virtud de su actividad política. Además, es importante tener en cuenta que una actitud proactiva de parte de los partidos políticos frente a la seguridad de sus militantes no solo implica acciones institucionales de parte de las organizaciones políticas, sino que es una vía para impulsar una acción más eficaz de parte del Estado. La corresponsabilidad de los partidos políticos para enfrentar la violencia política es también una vía para procurar el éxito de la política pública que enfrenta la violencia.

6.2 Nombrar responsables de prevención y protección dentro de los partidos políticos

Los partidos políticos deben adoptar en sus estatutos la obligación de nombrar Responsables de

la Gestión política de la Seguridad de los Miembros del Partido. Su acción se debe dirigir especialmente (pero no solamente) de los precandidatos y candidatos en época electoral.

Los responsables de violencia política dentro de los partidos políticos deben ocuparse, en primer lugar, de conocer las herramientas legales e institucionales, como las descritas previamente, a las cuales el partido puede acudir para conseguir acciones de prevención de la violencia, así como de protección ante amenazas más inmediatas.



En segundo lugar, estos responsables de violencia política deben ser enlaces, tanto a nivel nacional como regional, conocidos por los militantes de los partidos y especialmente por las personas que reciben el aval de la organización para inscribir sus candidaturas a las elecciones. Tener este contacto disponible les ofrece a los candidatos una ruta de comunicación clara y eficaz para informar, de manera oportuna, los factores de riesgo a la seguridad a los cuales se están enfrentando. Actualmente es visible que los candidatos no tienen acceso a ningún canal por

el estilo en los partidos. Además, la vía institucional más conocida es el Programa de Protección del Ministerio del Interior y la UNP, el cual, como se ha señalado, siempre tiene el riesgo de ser desbordado ante la falta de vías eficaces para tramitar medidas preventivas.

De igual modo, una buena interlocución entre partidos políticos y autoridades, a través de personas responsables dentro de los partidos, facilita que sean los mismos partidos los que le transmitan a sus militantes y candidatos información sobre medidas de prevención y autoprotección.

En tercer lugar, además de conocer las herramientas institucionales existentes y de ser un contacto reconocido para los militantes y candidatos del partido cuando sientan amenazada su seguridad, el enlace responsable de violencia política en las organizaciones políticas debe monitorear y sistematizar la información a la que acceda sobre la seguridad de sus copartidarios, como se explica a continuación.

6.3 Gestión del conocimiento sobre la violencia contra miembros del partido

Los partidos políticos deben ayudar a monitorear, recolectar y sistematizar la información sobre la violencia política sufrida por sus militantes, especialmente cuando se trate de candidatos. Para poder llevar a cabo esta función, los partidos, además de crear la figura del responsable de violencia política, deben adoptar metodologías de monitoreo y registro que permitan organizar la información sobre los hechos violentos sufridos por los miembros del partido, así como sobre los factores de riesgo que enfrentan en sus territorios los abanderados

del mismo. Esto pasa por desarrollar mecanismos rigurosos de registro de afiliados, los cuales actualmente son inexistentes en la mayoría de las organizaciones políticas (MOE 2018b).

La adopción de estas metodologías puede ser acompañada por organizaciones con experiencia en ejercicios similares como NIMD y la MOE, quienes pueden transmitir a los partidos políticos el conocimiento y la experiencia de producir datos que sean útiles tanto para el análisis y el diagnóstico de situaciones, como para ayudar a la toma de decisiones de parte de las agencias estatales.

Como parte del estudio de Violencia Política en el marco de la Implementación del Acuerdo de Paz se ha documentado la metodología de monitoreo sobre el comportamiento de la violencia política, la cual puede ser compartida con los responsables dentro de los partidos para que lleven a cabo su propio monitoreo. Ampliar esta actividad a las organizaciones políticas permitirá reducir el problema del sub-registro de hechos violentos, que se presenta ante la incapacidad de entidades tanto estatales como no gubernamentales para lograr una cobertura total del país en sus monitoreos, junto con el desconocimiento de muchas víctimas de violencia sobre cuáles son los canales a través de los cuales pueden hacer saber sobre su situación de vulneración.

6.4 Política de interlocución con autoridades relacionadas con violencia política

Los tres pasos anteriores ayudarán a los partidos y movimientos políticos a tener una interlocución asertiva con las autoridades relacionadas con la política pública de prevención, protección y miti-

gación de la violencia política. Tener funcionarios conocedores de los casos de violencia sufridos dentro del partido, así como de las vías legales existentes y con capacidad de articulación entre los territorios y las instituciones estatales les permitirá a los partidos ejercer eficazmente la corresponsabilidad que deben tener en materia de seguridad frente a las amenazas de la violencia política.

A continuación, la recomendación sobre la interlocución con autoridades se divide entre lo que concierne al nivel nacional y lo que respecta a la relación de los partidos con autoridades locales.

6.4.1 Pedir el funcionamiento del SISEP y participar en él, así como en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Como se explicó previamente, los partidos políticos son uno de los actores con derecho a participar del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP - Decreto-Ley 895 de 2017). Es importante que los partidos conozcan este sistema y que entiendan su utilidad, la cual está relacionada con la seguridad de sus propios militantes y candidatos. Hace parte del interés de las propias organizaciones políticas pedir que funcione este mecanismo de coordinación entre distintos actores estatales orientado a brindar, tanto desde la prevención como desde la protección, las garantías de seguridad necesarias para el funcionamiento de la política electoral; garantías que, como lo muestran los datos, son reiteradamente vulneradas en distintas partes del país.

Relacionado a lo anterior, vale la pena señalar la oportunidad que tienen los partidos políticos para asistir, como invitados, a la Comisión Nacional

de Garantías de Seguridad (Decreto-Ley 154 de 2017). El objetivo de esta Comisión es asesorar al Gobierno en materia de la política frente a la violencia contra líderes y el desmonte de grupos armados organizados. Aunque los partidos no son un actor central de esta Comisión, hay que reconocer que dinámicas como la violencia contra líderes y los grupos armados están relacionados con la violencia contra políticos, por lo que es importante que los partidos busquen los espacios que les permita participar de esta Comisión.

A través de estos dos espacios de alcance nacional, los partidos pueden pedir que se materialice la coordinación que las autoridades deberían estar teniendo en torno a acciones efectivamente preventivas o mitigadoras de la violencia política, como las que se describen en la siguiente subsección.

6.4.2 Pedir el funcionamiento eficaz de la CIPRAT y de la Comisión de Seguimiento Electoral en los distintos niveles territoriales

Los partidos deben aprovechar la oportunidad que tienen de ser invitados a participar en las comisiones de seguimiento electoral, tanto a nivel nacional como territorial, que organizan los Gobiernos para preparar la logística de las elecciones. Vale recordar que la hoja de ruta de estas comisiones es el Plan Nacional de Garantías Electorales, el cual contempla subcomisiones dedicadas a la “Protección” y al “Orden Público”.

A través de espacios como la Comisión de Seguimiento Electoral los partidos (si tuvieran una posición proactiva como la que se les recomienda tomar en este documento) podrían promover entre las autoridades la toma de acciones preven-

tivas, con antelación a los momentos álgidos de la campaña electoral.

De manera consonante con lo anterior, los partidos políticos tienen el derecho de participar en los espacios de coordinación de autoridades que implica la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). En este espacio la Defensoría del Pueblo presenta sus alertas a Gobiernos y operadores de las respuestas del Estado, tales como la Fuerza Pública, la Fiscalía y la misma Unidad de Protección. La postura proactiva y corresponsable de los partidos y movimientos ayudaría a dar solidez a las alertas tempranas presentadas por la Defensoría. De igual modo, la participación de delegados de los partidos en los espacios de coordinación ayuda a ejercer presión en la negociación política acerca de cuáles deben ser las acciones para reaccionar a las alertas tempranas.

Tanto la Comisión de Seguimiento Electoral como la CIPRAT son espacios propicios para la participación activa de los partidos políticos.

6.4.3 Entablar diálogo con las autoridades municipales o departamentales, no depender de la gestión nacional del partido

Por último, es recomendable que las organizaciones políticas entablen un diálogo eficiente tanto con alcaldes como con gobernadores para exigirles medidas concretas y oportunas de prevención y atención ante la violencia política. Para ello, es importante recordar que el Decreto 2252 del 2017

le asigna responsabilidades directas a alcaldes y gobernadores para ser los “primeros responsables” en la detección y mitigación de factores de riesgo de seguridad en sus territorios. En este sentido, los partidos a nivel regional pueden ser los impulsores de espacios de articulación como las Mesas Territoriales de Prevención (Decreto 4912 de 2011), los Comités Territoriales de Prevención (Decreto 1581 de 2017) y los Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida (Decreto 2124 de 2017).

De tal forma que es recomendable que los partidos políticos, teniendo en cuenta la situación de regiones y municipios de especial vulnerabilidad ante la violencia, les pidan a los Gobiernos locales llevar a cabo en su nivel territorial las acciones de articulación descritas en los cuerpos normativos mencionados. Si la proactividad de los partidos políticos frente a la violencia política logra desarrollarse a nivel local, del mismo modo los miembros de los partidos podrán impulsar acciones de parte de las autoridades locales, ya sea mediante el acompañamiento o a través del ejercicio del control político.

De esta manera, se espera que las acciones recomendadas a los partidos políticos permitan generar como reacción una acción más eficaz de parte de las autoridades públicas al momento de enfrentar el fenómeno de violencia política que está afectando a las organizaciones políticas de todas las posturas ideológicas.

...los partidos políticos son uno de los actores con derecho a participar del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

Bibliografía

Buur, Lars. (2008).

■ **State consolidation in hostile post-conflict environments.**

En: DIIS Policy Brief. Danish Institute for International Studies.

Disponible en: http://pure.diis.dk/ws/files/57913/PB2008_10_State_consolidation.pdf

Colectivo de Mujeres Víctimas et. Al. (mayo de 2016).

■ **Programa de garantías para lideresas y defensoras de Derechos Humanos. Garantías para la protección de la vida e integridad de las mujeres en el ejercicio libre y seguro de sus liderazgos sociales y políticos y en su derecho a defender los derechos humanos.**

Disponible en: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/05/0-4.pdf>

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2018).

■ **Programa integral de garantías para mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos.**

Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/publicaciones/programa-integral-garantias.pdf>

Garay Salamanca, Luis Jorge. (2008).

■ **La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia.**

Bogotá: Imprenet.

Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). (24 de noviembre de 2016).

■ **Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.**

Hacemos Memoria. (16 de febrero de 2019).

■ **“Estamos desbordados en solicitudes de protección”: director de la UNP.**

Disponible en: <http://hacemosmemoria.org/2019/02/16/entrevista-a-pablo-elias-gonzalez-unidad-nacional-proteccion/>

Lederach, Jean Paul. (1997).

■ **Building Peace. Washington: United States Institute of Peace Press.**

Molano Aponte, Diego Andrés y Franco, Juan Pablo. (2006).

■ **La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática.**

En Desafíos. Vol. 14. Pág. 318-337.

Fundación Ideas para la Paz - FIP (2011).

■ **Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Informes FIP.**

Disponible en: <http://ideaspaz.org/media/website/consolidacionweb.pdf>

Fundación Ideas para la Paz - FIP (2018).

■ **Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC.**

Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf

González, Fernán; Guzmán, Tania y Barrera, Víctor. (2015).

■ **Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia.**

Bogotá: CINEP.

Mancera Morales, Camilo; Muñoz Castillo, Frey y Pabón Castro, Marlon. (2015).

■ **Responsabilidad de las agrupaciones políticas en Colombia. Análisis de la propuesta de reforma a los Artículos 107 y 134 Constitucionales.**

KAS Papers No. 22. Bogotá: Opciones Gráficas.

Mejía Quintero, Orlando Antonio. (2015).

■ **La acción integral: herramienta de gestión de los gobiernos municipales focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. En: Equidad y Desarrollo. No. 23. Págs. 127-145.**

Ministerio de Defensa Nacional (2019).

■ **Política de Defensa y Seguridad.**

Bogotá: Gobierno de Colombia.

Ministerio del Interior (2018a).

■ **Plan de acción oportuna de prevención y protección para los defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.**

Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_pre-vencion_y_proteccion_0.pdf

Ministerio del Interior (2018b).

■ **Plan Nacional de Garantías Electorales 2019 “Por unas elecciones legales, seguras y transparentes”. Elecciones ordinarias del 27 de octubre de 2019 de autoridades y corporaciones públicas territoriales y locales de elección popular (gobernadores, alcaldes, miembros de asambleas departamentales, concejos distritales, municipales y/o juntas administradoras locales).**

Ministerio del Interior y Misión de Observación Electoral – MOE. (2019).

Memorando de entendimiento para el fortalecimiento de la transparencia, acceso a la información y la seguridad de las elecciones de autoridades locales de 2019, suscrito entre el Ministerio del Interior y la Misión de Observación Electoral (MOE).

Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/suscripcion_de_memorando_de_entendimiento_entre_mininterior_y_moe.pdf

Misión de Observación Electoral – MOE (2015).

Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones locales Colombia 2015.

Bogotá: Arte Litográfico.

Misión de Observación Electoral – MOE (2017).

¿Del umbral a los afiliados?

Bogotá: Torreblanca.

Misión de Observación Electoral – MOE (2018a).

Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones nacionales Colombia 2018.

Bogotá: Arte Litográfico.

Misión de Observación Electoral – MOE. (2018b).

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Primer informe de observación.

Bogotá: Arte Litográfico.

Disponible en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/07/PDET_Final_Web-3.pdf

Misión de Observación Electoral – MOE (2018c).

Medios de comunicación, redes sociales y democracia.

Elecciones presidenciales y legislativas 2018.

Bogotá: Arte Litográfico.

Misión de Observación Electoral – MOE (2018d).

Así se roban a Colombia: las tipologías que usan los políticos corruptos.

Bogotá: Imprefácil.

Policía Nacional. (2019).

Protección y reconciliación. Un análisis de la experiencia de la Policía Nacional de Colombia durante el Cese al Fuego con las FARC-EP.

Bogotá: Inversiones Tecnográficas.

Unidad de Víctimas. (s.f).

Organismos de Acción Comunal.

Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/organismos-de-accion-comunal/14152>

Unidad Nacional de Protección – UNP. (26 de febrero de 2019).

■ **Director de UNP pide a Congreso adición presupuestal.**

Disponible en: <https://www.unp.gov.co/director-de-unp-pide-a-congreso-adicion-presupuestal/>

Verdad Abierta. (22 de junio de 2017).

■ **De guerrilleros a escoltas: un pasado que se repite.**

Disponible en: <https://verdadabierta.com/de-guerrilleros-a-escoltas-un-pasado-que-se-repite/>

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

Financiado por la



UNIÓN EUROPEA

