Presentación

El 2020 es un año que no puede ser caracterizado sino por un constante y permanente luto. Al margen de cualquier control posible por parte de las autoridades, fuimos azotados por una pandemia, que aún no termina. Miles y miles de colombianas y colombianos murieron con motivo de esta, otros tantos sobrevivieron pero con secuelas –más o menos importantes– a su salud, y los estragos económicos que han derivado de las medidas necesarias para hacer frente a la emergencia sanitaria han afectado la vida, los proyectos y los sueños de muchos más.

Pero no solo son historias personales. Como sociedad, los espacios democráticos también han sufrido los efectos de la emergencia sanitaria. Las elecciones de las Juntas de Acción Comunales tuvieron que ser pospuestas, los espacios de diálogo y cercanía tuvieron que ser sustituidos por la virtualidad, las protestas en las calles (que caracterizaron la parte final de 2019 y el inicio de 2020) tuvieron que ser suspendidas para evitar concentraciones que pudieran incrementar los contagios.

Y la narrativa no cambia cuando la vemos en la perspectiva de la vida y la seguridad de quienes ejercen liderazgos en Colombia. Este 2020 ha sido el año más violento, desde 2016, contra los líderes políticos, sociales y comunales del país. Cada vez más, encabezar iniciativas que busquen transformar la realidad del país se ha convertido en una apuesta contra la vida.

Las violencias son diferentes y diferenciadas si se trata de lideresas (particularmente las sociales), si hablamos de los liderazgos indígenas y afro, si nos referimos a quienes pertenecen a la población LGBTI. La letalidad de los hechos de violencia en estos casos cada vez es mayor.

Aún así, incluso en el contexto de una pandemia, seguimos viendo a líderes y lideresas que a pesar del riesgo, han continuado su trabajo para transformar la realidad en la que viven, para defender sus tierras, sus comunidades, el medio ambiente, los derechos de grupos muy diversos.

Este 2020, Colombia perdió a muchos líderes y muchas lideresas, algunos por la violencia, otros por el Covid-19, unos más por causas diversas. Pero cada una de estas vidas perdidas merecen un homenaje a su trabajo, cada uno de estos sueños truncados ameritan ser recordados, cada uno de estos rostros requiere formar parte de nuestra historia.

Dentro del luto con el que cerramos 2020, los primeros días de este 2021 nos recibieron con una noticia muy dolorosa, la muerte de Laura Weinstein, luego de varios días hospitalizada por dificultades respiratorias. Laura fue una de esas lideresas que a pesar del contexto, apostaron por la igualdad, por luchar contra la discriminación, por defender los derechos y la vida de las personas Trans en Colombia.

Con ella, como Directora Ejecutiva de la Fundación GAAT, y con Caribe Afirmativo presentamos una propuesta ante el Consejo Nacional Electoral –CNE– para garantizar un derecho que pareciera evidente, pero que sin embargo, a causa de la discriminación, era solo una aspiración: el derecho de las personas Trans a poder votar en nuestro país. El CNE, mostrando un compromiso con la igualdad, con la inclusión, con los derechos, lo aprobó en los mismos términos en los que fue solicitado por sus beneficiarios.

Este fue uno de los últimos legados de Laura, y desde la MOE le daremos seguimiento a su implementación para honrar la vida, la lucha y el trabajo de nuestra amiga, de nuestra aliada.

Por su labor incansable en la defensa por la vida, en este año de tantas pérdidas, de tanta violencia, de tanto dolor, este Informe lo dedicamos a Laura, y a todos aquellos líderes y lideresas que perdimos este año. Que sirva para honrarles, para conmemorarles, para no olvidar. Para que alcemos la voz y recordemos que Un País sin Líderes no es un País.

ALEJANDRA BARRIOS CABRERA
Directora de la Misión de Observación Electoral –MOE–

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

Informe de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales. Un 2020 de retos, amenazas y evidencias de vulnerabilidad de para nuestros líderes.

Resumen Ejecutivo

En el 2020 (1 de enero a 31 de diciembre de 2020), la Misión de Observación Electoral – MOE, registró un total de 563 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, lo que representa un aumento del 69,6% de las afectaciones con respecto al 2018 (en que se reportaron 332 vulneraciones) y del 2% en comparación con el 2019 (que presentó 551 hechos). Estas cifras resultan preocupantes, pues muestran que la violencia en vez de cesar, viene en un incremento constante. Lo que es mucho más grave, considerando que **en el primer semestre del año, durante los periodos de confinamiento estricto, se observó una reducción del 50% de las agresiones contra líderes**, que sin embargo no logró impactar de forma significativa el número total de hechos registrados.

Este aumento acelerado de las agresiones evidencia que **los patrones de violencia se están alejando de dinámicas electorales, y por el contrario hay ataques y vulneraciones a distintos tipos de liderazgo que no se explican con un elemento único de contexto, pero con el correr del tiempo se están intensificando.**

Frente a la naturaleza de los hechos de violencia, **las amenazas fueron la agresión más reiterativa del año, con un total de 326 casos**. Lo anterior, principalmente a razón de la aparición de **24 amenazas colectivas, que afectaron a 196 líderes** (que representan el 60,1% de los líderes amenazados). En comparación con 2019 (en que se registraron 150 líderes afectados, en 21 eventos), se advierte un incremento del 30,7% en el número de liderazgos víctimas de este tipo de amenazas.

De otra parte, **en el 2020 se presentó un aumento del 32.5% de los asesinatos con respecto al 2019** (al pasar de 126 a 167). Sin embargo, este incremento afectó de forma diferenciada a los distintos tipos de liderazgos, pues **mientras los homicidios contra líderes políticos se redujeron en un 53,8%, en el caso de los líderes sociales y comunales, estos aumentaron en un 80% y 50%, respectivamente**.

Al respecto, de una revisión de una posible correlación de los asesinatos contra los distintos liderazgos, con la tasa de homicidios por municipio, calculada según el total de homicidios reportados por la Policía Nacional para el 2020, se advierte una relación muy tenue. De ahí que el elevado número de asesinatos contra los liderazgos no encuentra su explicación en la violencia general de los territorios, de lo que se infiere que son otras las causas que los motivan.

En el 2020 se tuvo registro de hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en el 90,6% de los departamentos del país (29 de 32). Los departamentos de **Cauca, Norte de Santander y Antioquia concentraron tanto el mayor número de afectaciones, como la mayoría de los hechos de violencia letal**. Por su parte, la violencia se recrudeció significativamente en el segundo semestre del año en los departamentos de La Guajira, Chocó y Nariño.

Los cuatro departamentos con mayor número de asesinatos de líderes (Cauca, Antioquia, Nariño y Norte de Santander), representan también los territorios con mayor número de masacres y víctimas de masacres registradas en el 2020. Cruzando estas variables se encontró una correlación significativa que evidencia que los municipios que registran la ocurrencia de masacres tienden a presentar casos de asesinatos de líderes, siendo los que presentan mayor número de eventos, los que tienen mayor cantidad de líderes asesinados. Incluso, 2 de las 11 masacres que se perpetraron en el departamento de Cauca, fueron también el escenario en el que asesinaron a un líder social indígena (Santander de Quilichao) y un líder comunal (Mercaderes), este último asesinado junto a su esposa, hijo y nieta.

En el 2020 se registraron **268 hechos de violencia contra líderes, en la totalidad de las 16 regiones PDET** –las regiones de aplicación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial–, un 18,6% más de las 226 agresiones que las reportadas en 2019. **De los 167 asesinatos que tuvieron lugar en el 2020, 102 (el 61%) se presentaron en estos territorios**. Lo anterior representa un incremento del 37,8% respecto de 2019, en el que se reportaron 74 asesinatos. Adicionalmente, **el 76,5% de las agresiones, y el 95% de los asesinatos en estas regiones se perpetraron contra líderes sociales y comunales**.

En cuanto a cada uno de los liderazgos en particular, **los líderes sociales son lo que más sufrieron vulneraciones al concentrar el 58% de los hechos (324). Es decir que, de cada 10 líderes agredidos durante este año en Colombia, aproximadamente 6 fueron líderes sociales.** Si bien desde el 2017 año tras año los hechos de violencia contra los líderes sociales han venido aumentando, en el 2020, destaca la letalidad de las agresiones, incluso en el periodo de confinamiento estricto, pues el número de asesinatos contra estos se incrementó en un 80% (al pasar de 61 asesinatos en 2019 a 110 en 2020), mientras que los atentados se acrecentaron en un 70%. **Este contexto muestra que los patrones de accionar violento, más allá de disuadir el accionar de los líderes sociales por medio de la coacción, buscan silenciar su voz.**

En relación con la ubicación geográfica de la violencia letal contra líderes sociales, se alerta sobre la situación de los departamentos de **Cauca**, que ha tenido un **aumento de 123,5% en los asesinatos** presentados (17 asesinatos en 2019, contra 38 en 2020); **Córdoba** con una **incremento del 300%** (2 asesinatos en 2019, contra 8 en 2020); **Chocó** que **acrecentó en un 400%** (2 asesinatos en 2019, contra 10 en 2020) y **Putumayo** que tiene **una variación porcentual de 400%** (1 asesinato en 2019, contra 5 en 2020). Destaca también la situación del departamento de **Nariño**, que hasta junio no presentaba reportes de violencia, pero en el segundo semestre registró 11 asesinatos y 2 atentados, lo que representa que **los hechos letales incrementaron en un 62.5% con respecto a 2019, en tan solo seis meses**.

De los 324 hechos de violencia contra líderes sociales, 162 de ellos (el 50%) se presentaron en 15 de los 16 territorios PDET; resaltando que **el 42% de las agresiones (68) fueron asesinatos**, lo que representa un incremento de 74% en relación con el 2019 (que se perpetraron 39). Destacan los casos de las regiones de **Nariño-Cauca-Valle**, con un **incremento del 62,5%** (16 asesinatos en 2019, contra 26 en 2020), del **Sur de Córdoba**, que **acrecentó en un 300%** (2 asesinatos en 2019, contra 8 en 2020), del **Sur de Meta-Guaviare**, que registró 4 asesinatos en el segundo semestre del año, mientras que en el 2019 no se tenía hecho alguno de esta naturaleza, y de **Pacífico Nariño**, que en los últimos seis meses del año registró 10 hechos de violencia contra este liderazgo, todos letales (8 asesinatos y 2 atentados).

Al hacer una revisión al componente étnico de las afectaciones a este tipo de liderazgo, los departamentos de **Cauca, Chocó y La Guajira concentraron el 67% del total de agresiones contra líderes afro e indígenas.**

Los **líderes indígenas agrupan el 27,7% de los hechos de violencia contra líderes sociales registrados en el año (con 90 agresiones).** De estos, **el 43,3% fueron letales (29 asesinatos y 10 atentados)**. Cabe señalar que la letalidad se recrudeció en el segundo semestre del año, ya que este tipo de hechos se incrementaron en un 78,6% en tan solo seis meses. Al respecto, los departamentos de **Cauca, Nariño, La Guajira y Chocó** concentran el 79% de las agresiones (71) y el 74% de los hechos letales (22 asesinatos y 7 atentados) contra este tipo de liderazgo.

Las agresiones contra los **líderes afro representan el 7,1% del total de líderes sociales victimizados (con 23 hechos)**. Al respecto, **el 56,5% de las agresiones fueron letales (10 asesinatos y 3 atentados).** Resaltando el caso de los departamentos del **Cauca y Chocó**, donde se perpetraron el 52% de las agresiones registradas (12 hechos) y el 77% de los hechos letales (con un total de 8 asesinatos y 2 atentados).

Los **líderes políticos** son el segundo tipo de liderazgo más afectado en el 2020, con **170 hechos de violencia** (el 30,2% del total de casos del año), **presentando una disminución de 43% en las afectaciones en relación con lo ocurrido en 2019, pero un aumento de 50,4% en comparación con el 2018, que al**

igual que el 2019 fue un año electoral. Lo anterior evidencia que los hitos electorales ya no son la única razón para agredir a las personas que buscan un protagonismo en escenarios electorales o que detentan algún cargo público de elección popular.

En este 2020, llaman la atención los hechos de violencia dirigidos a los **funcionarios electos (tanto a nivel nacional como local),** que **concentran el 70,6 % de las agresiones (120 hechos)** contra los líderes políticos. Se destacan particularmente los hechos de violencia que se presentaron específicamente contra **funcionarios locales electos, pues en comparación con el 2019, las agresiones incrementaron en un 138%** (al pasar de 42 a 100 víctimas).

Con relación a los hechos letales registrados, si bien el decremento fue notable respecto de lo ocurrido en 2019, el **50% de los asesinatos contra este tipo de liderazgo se concentran en los departamentos de Antioquia (3), Valle de Cauca (3) y Cauca (3).** A esto se suma la expansión territorial del fenómeno, ya que en el departamento de **Vichada se registró el primer asesinato en cuatro años**, contra la excandidata al Concejo Municipal de Cumaribo por el Partido Liberal, Olga Lucía Hernández.

Con respecto a los **líderes comunales**, en el 2020 se presentaron un total de **69 hechos de violencia, que representan un aumento del 38% respecto de las 50 afectaciones registradas en 2019.** Es de destacarse que el **68% de las agresiones fueron letales** (39 asesinatos, 8 atentados), lo que representa un incremento del 27% respecto de lo ocurrido en 2019.

Al respecto, los **Presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC), concentran el 62% de los hechos de violencia** contra líderes comunales. En comparación con el 2019, las afectaciones contra estos aumentaron en un 22,9% (al pasar de 35 a 43). Destaca también que el **65% de las agresiones en su contra fueron letales**. Comparado con lo ocurrido en el 2019, **los asesinatos aumentaron en un 35,3%** (al pasar de 17 a 23).

En cuanto a la ubicación geográfica de los hechos, los departamentos de **Antioquia, Norte de Santander y Putumayo, concentran el 38% de las agresiones (26) y el 40% de los hechos letales (16 asesinatos y 3 atentados) contra este liderazgo.**

De los 69 hechos de violencia contra líderes comunales, 43 de ellos (el 62%) se perpetraron en 12 de los 16 territorios PDET. El 72% de las agresiones (31) fueron letales (29 asesinatos y 2 atentados). **Los asesinatos** se concentran en las circunscripciones del **Bajo Cauca (7), Nariño-Cauca-Valle (5) y Putumayo (4).**

Tanto en el caso de los líderes comunales como en el de los líderes sociales, cerca de la mitad de los hechos de violencia ocurrieron en **sectores rurales de los municipios** (el 46,4% y 51% de las agresiones contra cada uno de estos liderazgos, respectivamente), donde están más expuestos a distintos riesgos, ante la presencia de grupos armados y economías ilegales.

En relación con los hechos de **violencia contra las lideresas políticas, sociales y comunales, desde 2017 hasta 2020, es posible advertir un crecimiento persistente del número de afectaciones** en contra de los roles de liderazgo ejercidos por mujeres. **Pues pasaron de 47 en 2017, a 62 en 2018, a 106 en 2019, a 120 en 2020.** Adicionalmente, alarma el **ascenso, también constante, en el número de hechos letales perpetrados contra lideresas (21 en 2017, 29 en 2018, 34 en 2019 y 35 en 2020)**. De estas cifras se desprende que en tan solo tres años, las agresiones letales contra las lideresas incrementaron en un 66,7%.

El hecho violento más recurrente contra las mujeres en ejercicios de liderazgo es la **amenaza (84 hechos)**. Sin embargo, este tipo de afectaciones **tienen un tinte particular** en el caso de las lideresas, pues al ejercer este mecanismo de presión sobre ellas, **quien las realiza recurre también a estereotipos y simbolismos que extienden la afectación a sus familiares y allegados, afectando así la integridad psicológica de quienes las rodean**. Destacando que las amenazas contra las lideresas les trascienden, pues **al dirigirse**

a su condición de género, se convierten en una medida de disuasión contra otras mujeres a participar en esos mismos espacios.

Si bien **el 29,2% de las agresiones contra lideresas fueron letales (16 atentados y 19 asesinatos), estos hechos afectaron de forma muy diferenciada a los distintos tipos de liderazgos**, pues mientras en el caso de las lideresas políticas, estos representaron solo el 11,8% de las agresiones de las que fueron víctimas, la proporción es mucho mayor **en el caso de las lideresas sociales y comunales,** respecto de las cuales **los hechos letales abarcaron el 35% y 44,4%, respectivamente, de la totalidad de afectaciones que fueron perpetradas en su contra.**

En cuanto a la ubicación geográfica de los hechos de violencia contra las lideresas, el 59,2% de estos se concentran en Bogotá (con 21 hechos), y en los departamentos de Cauca (15), La Guajira (11), Magdalena (9) y Bolívar (8). Se destaca el caso de **Cauca,** por ser el **departamento con mayor número de hechos letales contra lideresas, al presentar un total de 4 asesinatos y 2 atentados.** Por su parte, el **40% de los hechos letales de los que fueron víctimas las lideresas (11 asesinatos y 3 atentados), ocurrieron en 7 de los 16 territorios PDET**.

En referencia a los tipos de liderazgo, **las lideresas sociales fueron las más afectadas al reunir el 64% del total de hechos del 2020**, siendo el único liderazgo cuya afectación ha presentado un aumento constante desde el 2017 (al pasar de 19 afectaciones en 2017, a 25 en 2018, a 49 en 2019, a 77 en 2020). **Además, el 77,1% de los hechos letales (27)** en contra de mujeres que ejercen algún tipo de liderazgo, **se perpetraron específicamente contra lideresas sociales**. Lo anterior representa un **incremento del 35% en relación con el 2019**, en el que el 58,8% de los hechos letales se dirigieron a este mismo grupo.

Al hacer **una revisión al apartado étnico de las afectaciones a las lideresas sociales**, llama la atención que **el 39% de los 23 hechos de violencia contra lideresas indígenas fueron letales (5 asesinatos y 4 atentados)**. Por lo que hace a **las lideresas afro, estas se vieron afectadas por 2 hechos de violencia (un atentado y una amenaza**).

Finalmente, **a fin de identificar si la violencia contra lideresas coincide con las dinámicas territoriales de violencia a razón de género[1]; se llevó a cabo un análisis de correlación entre dichas variables**. De ese ejercicio, se obtuvo que los municipios con mayor número de hechos violentos de género, en específico los definidos en la Ley 1257 (feminicidios, hostigamientos y discriminación, trata de personas, violencia intrafamiliar y violencia sexual), tienden a presentar mayor cantidad de afectaciones contra lideresas. Lo que a su vez evidencia que el hecho de ser mujeres, incide en gran medida en que las lideresas sean violentadas.

Sin embargo, **la violencia que enfrentan las mujeres que ejercen roles de liderazgo** es un fenómeno más amplio y complejo, que no se agota en el análisis de las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos de los que han sido víctimas, pues **requiere incorporar afectaciones físicas, psicológicas, sexuales, simbólicas y económicas distintas, que constituyen lo que se ha denominado "violencia contra las mujeres en política".**

Entre las prácticas y agresiones que afectan, inhiben o dificultan la participación efectiva de las mujeres en la política (en los distintos roles de liderazgo), se han identificado: a) los estereotipos de género en la política que son usados para amedrentar y desincentivar su participación; b) la falta de apoyo por parte de las organizaciones políticas y sociales, otros líderes de sus colectividades y sus propios familiares; c) el doble estándar con el que son tratadas en comparación con los hombres; d) la violencia económica de la que son objeto; e) las agresiones y acoso sexuales de que son víctimas; f) distintas prácticas que buscan desplazarlas de los espacios de liderazgo, para que sean los hombres quienes figuren y aspiren a cargos de elección popular; g) una exposición mayor a ataques, al considerarse feministas y contar con una agenda de género y de los derechos de las mujeres; h) una

[1] A partir de datos del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género.

afectación diferencial ante el contexto de polarización política, estigmatización y violencia política que atraviesa el país.

En el caso de los líderes LGBTI se resalta una doble condición de riesgo, tanto por el desempeño de las actividades y causas que representan, como por la discriminación estructural con motivo de su orientación sexual e/o identidad de género.

En el 2020, **se perpetraron 7 agresiones contra líderes LGBTI** que representan un aumento y recrudecimiento en las afectaciones contra líderes de este sector social. Año con año **la violencia contra líderes LGBTI ha presentado un incremento constante y creciente (al pasar de una agresión en 2018, a 3 en 2019, a 7 en 2020).** De las cifras expuestas se desprende que en **los hechos registrados en el 2020 representan un aumento del 133% en relación con el 2019 y del 600% comparado con lo ocurrido en el 2018**. Por ello, para la MOE es fundamental visibilizar la situación y alertar sobre la urgencia de adoptar medidas diferenciales, encaminadas a garantizar el óptimo desarrollo de estos liderazgos.

En cuanto a la naturaleza de los hechos, llama la atención que **el 85,7% de las agresiones perpetradas contra los líderes LGBTI fueron letales (3 atentados y 3 asesinatos)**, siendo la primera vez en tres años que se tiene registro de tres asesinatos contra este liderazgo. En términos territoriales, resulta llamativo el caso del departamento de **Antioquia**, único en reunir más de un caso.

Ahora bien, **en el 2020 se registraron 724 acciones de Grupos Armados Ilegales (GAI), de las cuales el 68,2% (494) corresponden a acciones bélicas, y el 31,8% restante (230 acciones) son amedrentamientos;** lo que representa un aumento del 8,4% de las 668 acciones registradas en el 2019.

En específico, las **acciones bélicas** presentaron un ligero **aumento del 2,3% respecto del 2019**, al pasar de 483 a **494 acciones**. De estas, 176 (el 35,6%) son atribuibles a las disidencias de las FARC; 158 (el 32%), al ELN; 148 (el 30%) a los GAO; y 12 (el 2,4%) a "Los Pelusos". Llama la atención el caso del ELN y el EPL, cuyas acciones disminuyeron considerablemente en los últimos seis meses del año (en un 43,6% y 91%, respectivamente), mientras que las acciones violentas por parte de las disidencias de las FARC y los GAO se recrudecieron de forma notable en el mismo periodo (en un 41% y 46,7%, respectivamente).

Los amedrentamientos también **incrementaron en el 2020, aunque en mayor proporción (en un 24,3%)**, al pasar de 185 en 2019 a **230 hechos**. Los GAO encabezaron la lista, con un total de 102 hechos (44,3% del total). Le siguieron las disidencias de las FARC con 74 (32,2%), luego el ELN con 44 (19,1%), y finalmente "Los Pelusos" con 10 (4,3%). Siendo igualmente llamativo el comportamiento del ELN, cuyo accionar disminuyó en un 24% en el segundo semestre del año.

Es de destacar que **durante los periodos de aislamiento provocados por la pandemia**, distintos grupos (como el ELN, las disidencias de las FARC, y distintos GAO) **recurrieron a imponer órdenes como toques de queda, a fin de restringir la movilidad** en el territorio y prevenir el contagio del Covid-19.

Por lo que hace al **ámbito territorial de acción de los GAI**, a lo largo del año se observó una reconfiguración de su accionar, con respecto al 2019. Esto, ya que si bien se ha mantenido prácticamente constante el número de municipios afectados (202 en 2019 y 201 en 2020), su accionar ha desaparecido en algunos territorios, para desplazarse a otros, registrándose un **recrudecimiento** de la violencia ejercida por los GAI **en Antioquia, Caquetá y Meta, donde las acciones de los GAI aumentaron en un 13,7%, 225% y 750%, respectivamente.**

No obstante, **los departamentos que registraron mayor accionar de los GAI fueron Antioquia** con **141 registros** (46 amedrentamientos y 95 acciones bélicas), **Cauca** con **103 acciones** (26 amedrentamientos y 77 acciones bélicas), **Chocó** con **95 hechos** (31 amedrentamientos y 64 acciones bélicas) y **Norte de Santander** con **87 reportes** (12 amedrentamientos y 75 acciones bélicas).

Al contrastar los territorios donde confluyen los hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, con la presencia de GAI, se encontró que si bien el conflicto armado en las regiones es una causa importante de la violencia contra los líderes, no es el único factor determinante de la misma.

Así, **mientras que de los 184 municipios donde se presentaron hechos de violencia** contra liderazgos en el año 2020, en el 53% de ellos (98 municipios) hay presencia de al menos un GAI, de ello no se deriva que todos los hechos ocurridos en estos territorios sean imputables a aquellos. Incluso, **el 35% de los hechos violentos contra líderes ocurrieron en el 47% de municipios restantes, donde no hay siquiera registro de presencia de los GAI**.

Visto ahora desde la óptica de la **letalidad de la violencia**, si bien el 71,7% de los hechos letales contra líderes se perpetraron en municipios donde se tiene registro de presencia de GAI, de esta circunstancia no se desprende que todos esos hechos letales sean atribuibles a estos grupos. Aunado a ello, el **28,3% de los hechos letales se registraron en territorios sin presencia de los GAI**.

Finalmente, se buscó una **posible correlación entre la presencia/acciones territoriales de los GAI, por municipio, y la violencia contra los liderazgos**. Como resultado, al cruzar estas variables se obtiene que en los municipios que registran mayor presencia de GAI, tiende a haber un mayor número de afectaciones a liderazgos, sin que de ello se desprenda que estos grupos son los que perpetran esos hechos violentos, ni su confluencia, la única variable que se relaciona con los mismos, pues hay más factores a considerar a la hora de explicar la ocurrencia de los hechos de violencia contra liderazgos. Por ejemplo, aquellos territorios donde hacen mayor presencia los GAI, suelen ser también los que tienen menor presencia institucional del Estado, entre otras múltiples variables que se tendrían que analizar. Por otro lado, al analizar la correlación de las variables hectáreas de cultivos de coca y hechos de violencia contra liderazgos, si bien se obtiene una relación positiva, la correspondencia es muy baja y poco significativa. Incluso, hay departamentos como La Guajira y Cundinamarca que registran un alto número de afectaciones contra liderazgos, pero que no cuentan con hectáreas de coca, minería ilegal, y en el caso del último, tampoco con presencia de GAI.

Conforme a lo anterior, **la MOE ha insistido que a nivel local existen diversos intereses que posibilitan que se ejerza violencia contra los líderes políticos, sociales y comunales que no siempre incluyen el accionar de los grupos armados, por lo que es necesario identificar y atacar a los actores legales o ilegales que están detrás de la planificación y ejecución de los hechos de violencia. En este sentido, para la MOE es vital que exista un esquema de investigación y judicialización lo suficientemente robusto para que la verdad judicial exista en los casos de violencia contra líderes, pues sin encontrar a los verdaderos responsables de estos crímenes no será posible atacar realmente el problema.**

Frente a los hechos de violencia política y el análisis del accionar de los GAI, la MOE identificó unos departamentos que ameritaron un análisis detallado, con el fin de entender particularidades del fenómeno de violencia. En el caso de los departamentos de Córdoba, Cesar y La Guajira, porque concentran el 50,4% de los hechos de la región Caribe. Igualmente, se hizo énfasis en los departamentos de Antioquia, Cauca y Nariño, por ser los territorios más afectados, tanto por hechos de violencia letal contra líderes, como por la presencia de GAI.

En el caso de **Córdoba**, en el 2020 se registraron 24 hechos de violencia contra líderes, lo que representa un aumento del 26,3% en relación con el 2019. De estos, destacan **los asesinatos, que aumentaron significativamente (en un 120%)**, al pasar de 5 en el 2019 a 11 en el 2020. Particular atención amerita la violencia contra **líderes sociales, que se incrementó en un 375% en relación con el 2019** (al pasar de 4 a 19 agresiones), **y en un 217% si se compara con el 2018** (en que se reportaron 6 hechos violentos). Resalta el caso de la región del **sur de Córdoba (Tierralta, Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré),** donde se **concentraron tanto el 91,7% de los hechos de violencia, como la totalidad de los asesinatos perpetrados en el departamento**. Asimismo, estos municipios tienen la mayor concentración de cultivos ilícitos en el departamento, y el último fue el escenario de 3 masacres durante el año bajo análisis.

En cuanto al **accionar de GAI**, en el 2020, en el departamento de Córdoba se presentaron **26 acciones, 18 de carácter bélico y 8 amedrentamientos.** Vale la pena resaltar el recrudecimiento del conflicto en este territorio, ya que 15 de las 18 acciones bélicas tuvieron lugar en el segundo semestre del año, siendo los municipios de San José de Uré y Puerto Libertador los más afectados, a razón de la presencia en el territorio de GAO, específicamente las AGC y los Caparros, quienes se encuentran en disputa.

En el caso de **Cesar**, si bien comparado con el 2019 las agresiones se redujeron en un 8,33% (al pasar de 12 en 2019 a 11 en 2020), ello no es generalizable a la **violencia letal**, que **se acrecentó en un 66,7%**, al pasar de 2 asesinatos y un atentado en 2019 a 2 asesinatos y 3 atentados en 2020. Contrario a la tendencia nacional, los **líderes políticos fueron los más afectados, al concentrar 63,6% del total de las agresiones registradas**. Los hechos de violencia se concentraron en el norte del departamento, donde hace presencia el ELN y el EPL, al tratarse de un corredor estratégico como ruta de salida del narcotráfico hacia Venezuela. A nivel municipal, **Aguachica y El Copey agruparon el 63,6% del total de las agresiones del departamento**. Adicionalmente, en el mes de septiembre, el primero de ellos fue escenario de una masacre, que dejó un saldo de tres personas asesinadas.

De otra parte, en el 2020 se registraron 6 acciones violentas por parte del ELN, en 6 municipios del departamento (todas en el primer semestre del año), y una acción del EPL en Chimichagua, en agosto. Así, tales municipios, a pesar de no registrar hechos violentos en contra de liderazgos, fueron escenario de violencia derivada del conflicto armado.

En cuanto al departamento de **La Guajira**, si bien en comparación con el 2019 las agresiones se redujeron en un 36,6% (al pasar de 41 hechos en ese año a 26 en 2020), destaca el hecho que en el 2020, el **92% de las afectaciones, incluidos todos los hechos de carácter letal (7 atentados), tuvieron lugar en el segundo semestre del año**, alcanzando incluso el mismo número de hechos letales que los registrados el año anterior. **Los líderes sociales acumularon el 58% (15) del total de afectaciones** registradas en el 2020. Al respecto, destaca el **componente étnico y de género** de las agresiones perpetradas, ya que las **lideresas indígenas fueron víctimas de 4 de los 6 atentados contra líderes sociales, y de 6 de las 8 amenazas** que se reportaron (las dos restantes se dirigieron contra dos líderes afro). Los municipios de **Riohacha** y **Maicao** agrupan el **81% del total de hechos** reportados en el departamento para el año 2020. Adicionalmente, el segundo fue escenario de una masacre en diciembre pasado, en donde fueron asesinadas 4 personas.

De otra parte, en el 2020 se registró una **disminución en los municipios con presencia de los GAI**, ya que pasaron de ser 7 en 2019 a 5, siendo los GAO los de mayor influencia, al actuar en 3 municipios, seguidos por las disidencias de las FARC y el ELN, que tienen presencia en un municipio cada uno. De igual forma, las **acciones bélicas se redujeron en un 50%** en el año, al pasar de 4 en el 2019 a 2 en el 2020. No obstante, el análisis del contexto político resulta particularmente relevante en este departamento. **Pues la inestabilidad política en la que ha estado inmerso durante los últimos 2 periodos constitucionales, su condición de territorio fronterizo con Venezuela y la confluencia que se ha dado de grupos armados con estructuras del narcotráfico para aprovechar la zona costera del departamento**, son variables que han llevado a un ambiente de desconfianza institucional por parte de la población guajira, y no permiten levantar la mirada sobre la situación allí vivida y en la cual desarrollan sus actividades innumerables líderes y lideresas.

Por su parte, **Cauca** es el departamento **con el mayor número de hechos de violencia contra líderes (con 109 agresiones)**, **y el número más alto de hechos letales (46 asesinatos y 8 atentados)** en el país. Esta situación ha venido en un constante escalamiento desde el año 2017, ya que **en solo tres años, las agresiones han incrementado en un 252%, mientras que los hechos letales han aumentado en un 108%.** El 83% de los asesinatos perpetrados en este departamento (38) fueron contra líderes sociales. Al respecto, se destaca el **componente étnico y de género** de las agresiones, pues **en este territorio se concentraron la mayoría de ataques contra los liderazgos indígenas y afro del país,** así como **el mayor número de hechos letales contra lideresas**.

De igual forma, Cauca fue el **segundo departamento con mayor número de masacres registradas en el 2020 (11)**. Ahora bien, desagregando la información por municipios, **Santander de Quilichao, Caloto y Caldono agrupan el 49,5% del total de las agresiones** reportadas en el departamento, con un incremento exponencial de la violencia en los últimos dos años. No obstante, **Argelia y Caloto, fueron los municipios que más hechos letales acumularon en el año, todos contra líderes sociales.** Adicionalmente, en Argelia también se perpetraron 2 masacres en 2020, en las que se registraron 7 personas asesinadas, y una en Santander de Quilichao, donde también asesinaron a un líder social indígena.

La situación expuesta se agrava derivado de la ocupación del territorio por parte de distintos GAI (tales como el ELN, GAO como las AGC y posteriormente las disidencias de las FARC), que en el 2020 llevaron a cabo **103 acciones** (77 bélicas y 26 amedrentamientos), mismas que **representan un incremento de 14,4% respecto de lo ocurrido en el 2019**. Lo anterior, considerando que **el principal conflicto en la región se da por la lucha de las rutas y las áreas de cultivo, necesarias para el negocio del narcotráfico.**

En el 2020, en **Antioquia** se **registraron 32 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en 16 de sus municipios.** Si bien comparado con 2019, se observa una ligera reducción en las afectaciones del 8,6%, no ocurre lo mismo con los **asesinatos**, que se **incrementaron en un 28,6%** (al pasar de 14 en 2019 a 18 en 2020). Estos fenómenos de violencia afectaron de manera particular a **líderes sociales y comunales**, quienes **concentraron el 81% de los asesinatos** registrados en el departamento. Destaca el caso particular de los líderes comunales, pues es el departamento en que se concentran el mayor número tanto de afectaciones (12) como de asesinatos (9) en su contra. Asimismo, fue el escenario en que se perpetraron **3 de las agresiones letales contra liderazgos LGBTI** (1 asesinato y 2 atentados). Aunado a ello, fue el territorio en el que se perpetraron el **mayor número de masacres** en el país (con 19 casos).

Los hechos de violencia ocurrieron principalmente en las **subregiones del Urabá y el Bajo Cauca Antioqueño**, donde hay presencia de GAO, el ELN y las disidencias de las FARC, que coexisten con economías legales e ilegales que luchan por el control del territorio, la población y sus recursos. Al respecto, Antioquia fue el departamento más afectado en el país en cuanto al **accionar de los GAI**, **con 141 acciones** (95 bélicas y 46 amedrentamientos), lo que representa un aumento de 13,7% con respecto a lo ocurrido en 2019.

Por último, en el departamento de **Nariño**, si bien en los primeros seis meses del 2020 la disminución de la violencia en relación con el año anterior fue abrupta, **a partir de julio** se presentó un rápido escalamiento, al registrar **11 de los 13 asesinatos y los 2 atentados de 2020**, todos contra líderes sociales. Razón por la cual, **en contraste con el 2019, la letalidad de las agresiones contra este grupo se incrementó en un 62,5%** (al pasar de 8 asesinatos y 0 atentados a 11 asesinatos y 2 atentados), **resaltando el caso de los líderes indígenas que fueron víctimas de 8 agresiones todas ellas letales (6 asesinatos y 2 atentado)**. Asimismo, en el segundo semestre de 2020 se perpetraron **7 masacres** contra población joven del departamento.

En términos del **accionar de los GAI**, en Nariño se registraron un **total de 44 acciones** (34 bélicas y 10 amedrentamientos), principalmente a razón del accionar de las disidencias de las FARC. Al respecto, el municipio de **Tumaco** presentó el contexto más preocupante, al reunir tanto la mayor cantidad de hechos de violencia contra líderes (con 11 asesinatos y 2 atentados) en el departamento, como la totalidad de las afectaciones contra líderes indígenas, y el 38,6% de las acciones de los GAI. A ello se suma una masacre, en el mes de agosto de 2020, que dejó a 6 personas asesinadas. **Lo anterior, hace necesario llamar alertar sobre la situación**, pues es una región donde confluyen dinámicas relacionadas con la cadena productiva del narcotráfico y la búsqueda del control por parte de los GAO y las disidencias de las FARC, lo cual ha dejado a población indígena, afro y campesina que habita el departamento, en la mitad de la confrontación.

Ante la extensión de la violencia presente en el país, y tomando en consideración el contexto económico que ha derivado de la emergencia sanitaria, resulta indispensable que exista una adecuada articulación entre las distintas instancias a cargo de la protección y prevención de la violencia contra líderes y defensores de derechos

humanos, con los distintos sectores beneficiarios de las acciones estatales, a fin de lograr medidas de atención preventivas (y no solo reactivas), que partan de los contextos, dinámicas, conflictividades, características poblaciones, culturales, de género, étnicas, políticas, socioeconómicas y ambientales de las comunidades y los liderazgos afectados.

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

Introducción

Impacto, sería la palabra con la que se puede resumir el 2020. Fuertes vaivenes económicos, sociales, políticos y científicos fueron una constante durante todo el año anterior y en Colombia no fue la excepción. Estos embates mencionados dejaron ver la vulnerabilidad de los sistemas de producción y sobre todo la difícil situación a la que se deben enfrentar miles de familias para poder tener un ingreso que permita el acceso a bienes y servicios de consumo.

Adicionalmente, en Colombia esta situación económica se ve agravada en algunos territorios por los fuertes impactos de un fenómeno de violencia, que dentro de este convulsionado periodo, sirvió de caldo de cultivo para agravar aún más la situación. Especialmente de aquellas personas, ciudadanos, mujeres y hombres que salen día a día no solo a enfrentar su realidad económica y social, sino a trabajar para mejorar la situación de sus allegados, vecinos, amigos o colegas por medio de su voz, y que lamentablemente no lo pueden hacer en un contexto de libertad y seguridad.

Por ello, para la Misión de Observación Electoral –MOE–, y gracias al apoyo de la Misión Diplomática de la Unión Europea en Colombia y la Embajada del Reino de Suecia en Colombia, es imprescindible hacer un seguimiento, acompañamiento y análisis a las vulneraciones de las que son victimas cientos de líderes políticos, sociales y comunales en nuestro país, con el fin de brindar un diagnóstico de la realidad del problema al que se enfrenta la sociedad y sobre todo para entregar caminos de acción pública que permitan trabajar codo a codo en la construcción de una política efectiva de protección y prevención con todas las entidades estatales responsables.

Así, la MOE presenta el Informe Anual sobre Violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en su versión consolidada para el periodo enero a diciembre de 2020. En este Informe se presenta la difícil situación de seguridad que está enfrentando Colombia en las zonas más alejadas de la institucionalidad, en donde la presencia de Grupos Armados Ilegales, confluyen con procesos de incidencia, participación y representación desde las instituciones y la ciudadanía, en el que se podrá percibir el impacto que tiene esta violencia no solo en líderes, sino en sus comunidades y familiares.

De igual modo, se presenta cómo de manera diferenciada por las particularidades territoriales, la situación de emergencia sanitaria, si bien generó cambios en las dinámicas violentas percibidas en contra de líderes para el primer semestre de 2020, finalmente no significaron un impacto positivo frente a la situación de seguridad. Por el contrario, el año en mención tuvo un número mayor de hechos, incluso superando el contexto electoral del 2019, lo cual es evidencia de la gravedad de la situación. Particularmente afectando a líderes sociales, los cuales desafortunadamente se han convertido en un foco central de ataques por parte de actores armados.

Así mismo, para la MOE es importante destacar que esta situación, si bien es particularmente grave en contra de líderes sociales, no son el único tipo de liderazgo afectado, ya que no obstante el año bajo análisis presenta una disminución frente al contexto electoral de 2019, no ha dejado de afectar a líderes políticos. Funcionarios electos y líderes de partidos políticos de todos los lados del espectro político son afectados trucando procesos de representación e incidencia desde cargos de gobierno o corporaciones públicas. Además de los efectos propios de la violencia, esto puede llevar al aumento del gasto público en elecciones, en una situación donde se requiere gasto público en sectores de inversión social y reactivación económica.

Con esta situación, resulta imprescindible para la MOE unir este análisis también, a la situación de accionar y presencia de Grupos Armados Ilegales (GAI), así como sus fuentes de financiamiento, pues son un elemento a tener en cuenta para atender la situación de violencia presentada durante el 2020, aunque no es el único factor determinante a la hora de pensar en el fenómeno de afectaciones en contra de líderes en Colombia.

La comprensión de la situación descrita, permite a la MOE profundizar en un aspecto que resulta fundamental, y es servir tanto a las instituciones, como a la ciudadanía para poder encontrar soluciones que involucren una comprensión completa del problema, que respete los principios constitucionales de participación ciudadana y sobre todo que lleven a la articulación efectiva de las entidades responsables para formular acciones de política

pública que construidas desde la sociedad civil brinden herramientas para la ejecución de medidas diferenciales y participativas que cumplan con el propósito de prevenir, atender y proteger a líderes y lideresas que cada día ponen su esfuerzo en la construcción de una mejor país, un mejor país desde el territorio, desde las veredas y municipios que exigen la acción pública y la formulación de políticas que ayuden a cerrar brechas.

Conforme a lo anterior, en la primera parte del Informe se da cuenta de las afectaciones sufridas por los líderes políticos, sociales y comunales a lo largo del año. La información correspondiente es desglosada y analizada de manera cualitativa, incluyendo las tendencias identificadas a nivel regional y por tipos de vulneración a cada uno de los liderazgos. Considerando que los líderes sociales fueron los más vulnerados en el 2020 y que los líderes indígenas y afro concentraron casi el 35% de las agresiones contra dicho grupo, se hizo especial énfasis en el componente étnico de las afectaciones.

Dicho capítulo también incluye el seguimiento a la situación de la violencia con un enfoque territorial, con el fin de determinar dinámicas específicas por departamentos o subregiones que resultaron particularmente afectadas en el 2020. En esa lógica, se hizo hincapié en la situación de los territorios PDET, ya que como lo ha mostrado la información emitida por la MOE con anterioridad, son territorios especialmente afectados.

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

Sumado a ello, se fortalece el análisis diferencial de la violencia contra liderazgos, al incluir un apartado dedicado a la situación de los líderes LGBTI, cuyas afectaciones tienen matices especiales y diferenciados, basados precisamente en su orientación sexual o identidad de género; y que por ende, se encuentran en una doble condición de riesgo.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis sobre el accionar de los distintos Grupos Armados Ilegales que hacen presencia en el país, específicamente de las acciones violentas y amedrentamientos que tuvieron lugar durante el 2020; así como de la presencia de cultivos de coca en el territorio nacional. Lo anterior, en tanto que en los municipios con presencia de actores armados confluyen hechos de violencia contra líderes, sin que esta sea la causa única de las agresiones.

En el tercer capítulo, se incluye un análisis detallado de seis departamentos del país: Córdoba, Cesar y La Guajira, que concentraron el 50,4% de los hechos de la región Caribe y; Cauca, Antioquia y Nariño que, en el 2020, se vieron más afectados, tanto por hechos de violencia letal contra líderes, como por la presencia de grupos armados ilegales.

Con los resultados evidenciados a lo largo del Informe, en cuarto lugar se propone una estrategia concreta que tiene como objetivo fortalecer las políticas públicas de protección a líderes y defensores de derechos humanos, a través del planteamiento de estrategias integrales de protección perdurables en el tiempo, con una inversión económica sostenible y sobre todo con la participación activa de los beneficiarios.

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

Nota Metodológica

Desde las elecciones de autoridades locales de 2007 el *Observatorio Políticos Electoral de la Democracia* de la MOE hace seguimiento a las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos cometidos en contra de: candidatos a cargos de elección popular, funcionarios de elección popular, altos funcionarios del Estado a nivel nacional, departamental y municipal, líderes políticos y dirigentes de partidos; y desde 2016, también contra líderes sociales y miembros electos de Juntas de Acción Comunal (JAC), de cada municipio del país.

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

El monitoreo a la violencia política y social de la MOE nutre los *Mapas de Riesgo Electoral*. Así mismo, aporta insumos útiles para el diagnóstico de los patrones fácticos y territoriales de la violencia, lo cual es necesario para la formulación de políticas públicas que ayuden encontrar las causas y prevenir la victimización de liderazgos, así como para superar enfoques limitados a la instalación de esquemas de protección o a la reacción con investigaciones penales una vez que suceden los homicidios; y propender por medidas de *prevención* y *mitigación* del riesgo de violencia.

En la medida en que no existen definiciones comunes respecto a la forma de determinar quiénes ejercen un rol de liderazgo político, social y comunal, resulta relevante destacar las que serán base del análisis efectuado en el presente Informe. Así, la MOE define la *violencia política* como las agresiones perpetradas contra líderes políticos, sociales y/o comunales, que tienen como objetivo imponer o silenciar intereses, posturas políticas o reivindicaciones y afectar a la población o comunidad representada por el líder a través del uso de la amenaza, el secuestro, la desaparición forzada, el atentado o el homicidio. En tanto que un ataque a actores que ejercen un rol de representación, la violencia política supone un ataque a la democracia y, en el contexto actual, a la consolidación de la paz en Colombia. Los liderazgos monitoreados 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 LGBTI, la protección de los territorios, tradiciones y comunidades étnicas, la defensa de los derechos humanos, entre otros.

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

La definición *Violencia contra líderes políticos, sociales y comunales* implica una comprensión ampliada de los actores involucrados en el correcto funcionamiento de la democracia, que responde al espíritu del Punto 2 del Acuerdo de Paz, el cual propende por las formas de participación política que van desde lo electoral hasta las diversas formas de organización y manifestación de la sociedad civil. Esto implica reconocer a los líderes sociales y comunales como agentes fundamentales de la democracia electoral y participativa.

Los liderazgos sociales y comunales juegan roles importantes en el funcionamiento de la democracia local y la construcción de paz. La MOE reconoce que este rol cobra aún más importancia de cara a los diversos tipos

de elección de tipo local, cuando los diferentes intereses municipales y regionales representados por estos líderes entran al juego de apoyos y disputas político-electorales. Estas últimas, comprenden incluso acciones contra la vida e integridad de candidatos y distintos tipos de liderazgos locales.

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

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

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

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

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

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

Por último, a la hora de analizar relaciones que se puedan establecer entre variables como la presencia de Grupos Armados Ilegales, cultivos ilícitos, tasas de homicidio elevadas, etc., con la violencia contra liderazgos, se hizo uso de una medida de dependencia lineal (coeficiente de correlación de Pearson). Esto, con el fin de determinar la existencia o no de un grado de relación entre dos variables. En este punto, vale la pena aclarar que el coeficiente puede tener valores entre -1 y 1, donde -1 indica la presencia de una dependencia perfecta inversa (cuando una variable aumenta la otra disminuye), 0 significa la ausencia de una relación y 1 la existencia de una dependencia positiva perfecta (si una variable aumenta, la otra también).

Al respecto, vale la pena señalar que la existencia de una correlación no implica causalidad, es decir, que dos fenómenos se correlacionen no significa que uno sea la causa del otro. La correlación es una medida que nos permite ver patrones, y puede ser uno, entre varios otros elementos, para encontrar las causas de los fenómenos, mas es un elemento insuficiente en sí mismo para establecerlo.

1. Violencia contra líderes políticos, sociales y comunales. Dinámicas del fenómeno de la violencia contra los líderes

En el año 2020 (1 de enero a 31 de diciembre de 2020), la Misión de Observación Electoral – MOE, registró un total de 563 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales. De este conjunto, los líderes sociales son los que sufrieron más vulneraciones, al concentrar el 58% de los hechos, tal como se observa en la Tabla 1. **Es decir que, de cada 10 líderes agredidos durante este año en Colombia, aproximadamente 6 fueron líderes sociales**. La violencia contra ellos continúa incrementándose, marcando una fuerte tendencia a atacar procesos de incidencia y protección de derechos, impulsados desde la ciudadanía misma.

Tabla 1. Número de víctimas por tipo de hecho y tipo de liderazgo, 2019 Vs 2020.

Tipo de liderazgo	2019					Total 2019	2020					Total 2020	% tipo de liderazgo
	Amenaza	Secuestro	Desap.	Atentado	Asesinato		Amenaza	Secuestro	Desap.	Atentado	Asesinato		
Político	217	2	2	38	39	298	137	1	0	14	18	170	30,20%
Social	118	3	1	20	61	203	172	6	2	34	110	324	57,55%
Comunal	12	0	1	11	26	50	17	4	1	8	39	69	12,26%
Total	347	5	4	69	126	551	326	11	3	56	167	563	
%	63%	1%	1%	13%	23%	100%	58%	2%	1%	10%	30%	100%	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En comparación con el año 2019 (en que se registraron 551 hechos violentos), en el 2020 se presentó un aumento del 2% en las afectaciones. Lo anterior, ya que si bien se dio una disminución del 43% en los hechos de violencia hacia líderes políticos, hubo un incremento del 38% y 59,6% en las agresiones a liderazgos comunales y sociales, respectivamente. Sin embargo, **si contrastamos las cifras del 2020 con lo ocurrido en el 2018 (en que se reportaron 332 vulneraciones), la violencia incrementó en un 69,6%.** Ello, a partir de un aumento de 50,4% y 133% de las afectaciones contra líderes políticos y sociales, respectivamente, y una reducción del 13,8% en relación con los líderes comunales. Dicho escenario, además de ilustrar el contraste entre periodos electorales y no electorales[2], alerta sobre la preocupante situación en términos de violencia contra líderes sociales.

Al respecto, la MOE ha observado que en años electorales existe una relación entre la violencia contra los liderazgos y las dinámicas electorales, ya que según se observa en la gráfica 1, los picos de violencia del 2019 responden a hitos electorales: el pico de mayo de 2019 (en el que el 52% de los hechos violentos fueron contra líderes políticos) encuentra su explicación en que fue el inicio del último mes de inscripción de Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC), y coincidió con la realización de las consultas de partidos para la selección de candidatos. Por su parte, los picos de septiembre y octubre de 2019 (en los que el 81% de las afectaciones fueron contra líderes políticos), coincidieron con el desarrollo de las campañas electorales. De igual forma, en 2018, el mayor pico de violencia se presentó en julio, mes previo a la celebración de la Consulta Anticorrupción.

Expuesta esta situación, a diferencia de lo ocurrido en los dos años previos, el 2020 no contó con un proceso electoral de orden nacional[3]. Por esa razón, este año se buscaron las variables que podrían haber afectado las dinámicas de violencia en los territorios. En este sentido, **en el primer semestre de año se observó una relación clara entre los hechos de violencia y las medidas de aislamiento tomadas por el**

[2] A lo largo del 2019, en el país se celebraron elecciones locales. Por su parte, en el 2018, se llevaron a cabo las elecciones legislativas y presidenciales, así como la Consulta Anticorrupción.

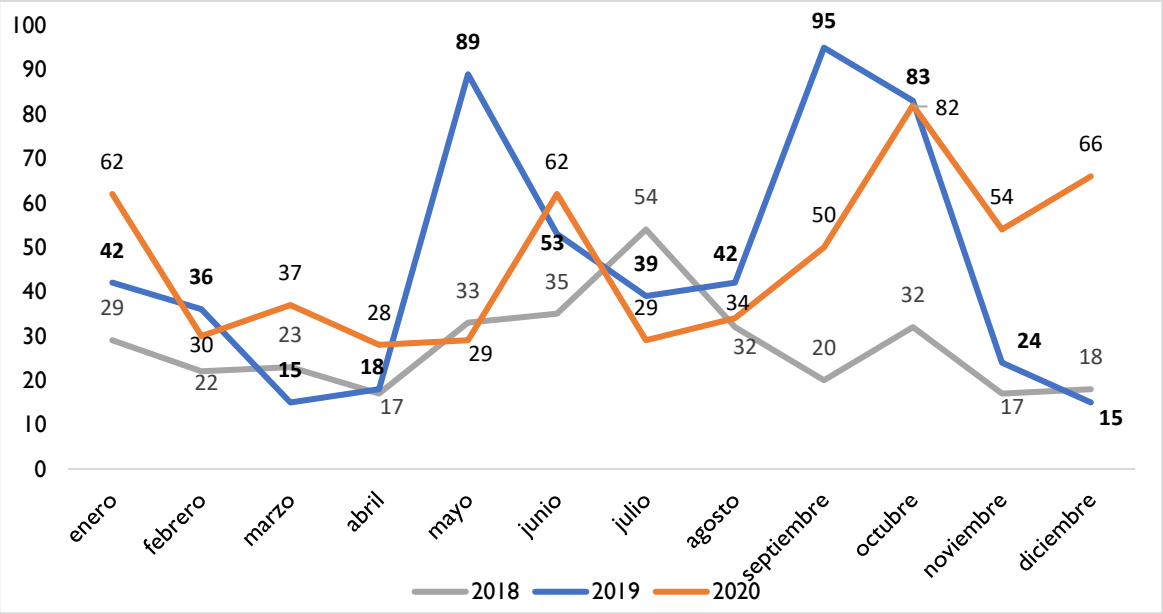
[3] Pues si bien para mayo de 2020 estaban programadas las elecciones a Juntas de Acción Comunal, estas fueron pospuestas con motivo de la pandemia. Adicionalmente, en el último semestre del año se celebraron 11 elecciones atípicas; no obstante, estas únicamente tuvieron un alcance municipal.

Gobierno Nacional en busca de controlar la expansión de la pandemia del COVID–19, ya que tal como en su momento lo indicó la MOE, **durante los periodos de confinamiento estricto se observó una reducción del 50% de las agresiones contra líderes**, mientras que los picos de violencia se dieron en los periodos de apertura.

Sin embargo, las aperturas posteriores y la flexibilización de las normas en relación con la libre movilidad ocuparon una mayor proporción del año. En este sentido, la explicación de las dinámicas de violencia durante el 2020, de acuerdo con las restricciones de movilidad pierde vigencia al analizar el segundo semestre del año.

Así, lo que se puede observar es que a pesar de los descensos en la violencia en los periodos de mayor aislamiento, los registros con que cerró el 2020 son preocupantes, pues superaron el número de hechos que dentro del ciclo electoral 2018-2019 se tuvieron para cada año. Este aumento acelerado y constante de las agresiones contra líderes, evidencia que **los patrones de violencia se están alejando de dinámicas electorales, y por el contrario hay ataques y vulneraciones a distintos tipos de liderazgo que no se explican con un elemento único de contexto, pero que con el correr del tiempo se están intensificando**.

Gráfica 1. Hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales por mes. 2018 - 2020.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

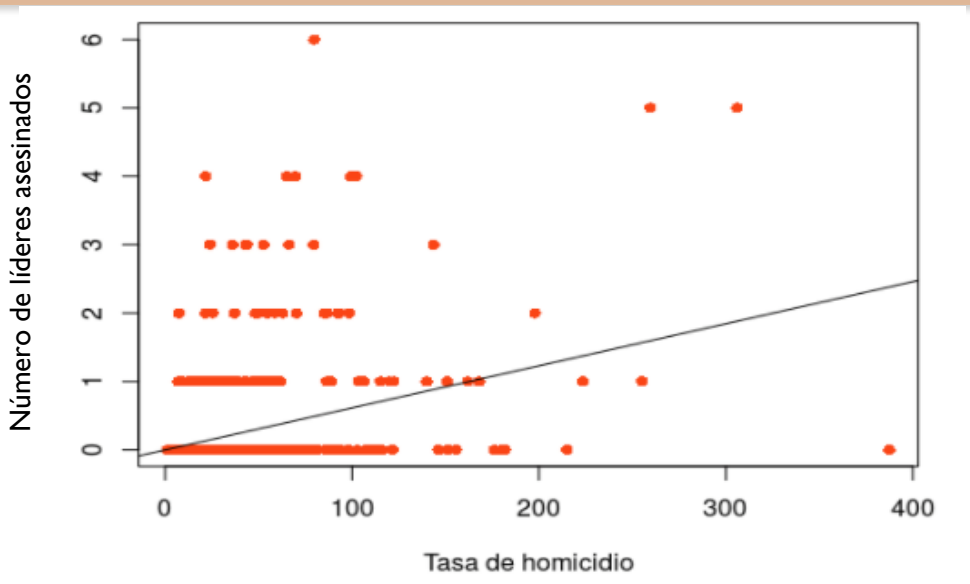
Ahora bien, en un análisis temporal de la violencia, es necesario destacar en lo ocurrido en el cierre del año. Para el último trimestre de 2020, los hechos registrados llegaron a picos muy altos, que si bien se suavizaron en los meses de noviembre y diciembre, como suele ocurrir cada año, no dejan de presentar cifras alarmantes, pues al comparar los registros de estos meses en los dos años anteriores, se tenía un promedio de 18,5 hechos por mes, mientras que al analizar los datos de 2020 tuvimos 60 hechos en promedio al mes. Este aumento en el número de agresiones deja una interrogante acerca de la situación de derechos humanos en que se encuentran los líderes políticos, sociales y comunales, pues ahora no media algún elemento de contexto que le dé explicación completa, tal y como se explicará en apartados posteriores.

En cuanto a la naturaleza de los hechos de violencia, en el 2020 **se presentó un aumento del 32.5% de los asesinatos con respecto al 2019 (al pasar de 126 a 167).** Sin embargo, este incremento afectó de forma diferenciada a los distintos tipos de liderazgos, pues **mientras los homicidios contra líderes políticos se redujeron en un 53,8%, en el caso de los líderes sociales y comunales, estos aumentaron en un**

80% y 50%, respectivamente. Estos datos permiten resaltar una preocupación que surge en la MOE respecto de la situación de los líderes sociales, pues no solo es el tipo de liderazgo más afectado, con registros de vulneraciones comparativamente superiores a los demás, sino que, además, los líderes sociales fueron víctimas del 64.6% de los asesinatos y atentados perpetrados en el año.

Al respecto, a fin de verificar si el incremento en el número de asesinatos de líderes políticos, sociales y comunales en el país coincide con las dinámicas territoriales generales de violencia, se buscó una posible correlación con la tasa de homicidios por municipio, calculada según el total de homicidios reportados por la Policía Nacional para el 2020. De ese ejercicio se advierte que el número de asesinatos contra los distintos liderazgos no guarda más que una relación muy tenue con los índices generales de violencia. De hecho, si se analiza la ocurrencia de asesinatos de líderes con respecto a la tasa de homicidio de los municipios, se encuentra una relación muy débil entre las variables (tal como se observa en la gráfica 2)[4]. Específicamente, se encontró un coeficiente de correlación de Pearson de tan solo 0.3 y un coeficiente de determinación de 0.11. Esto significa que, por cada aumento en la tasa de homicidio, el número de líderes asesinados sólo crece en 30% del aumento de la tasa de homicidios. Más aún, el coeficiente de determinación de 0.11 muestra que la relación entre las dos variables es escueta, pues tan sólo el 11% de la cifra de líderes asesinados pareciera relacionarse con la violencia en general del territorio. Tan débil es la relación entre estos dos fenómenos, que departamentos como San Andrés y Providencia, que tienen la mayor tasa de homicidios para 2020 (62,01), no presentan algún caso de asesinato de líderes; y departamentos como Córdoba con una tasa de homicidios de 16,8, principalmente a razón de Montería y Montelíbano (73 y 40 homicidios, respectivamente), registran 11 líderes asesinados, ninguno de ellos en los municipios mencionados. De lo anterior, que el elevado número de asesinatos contra los liderazgos no encuentra su explicación en la violencia general de los territorios, de lo que se infiere que son otras las causas que los motivan.

Gráfica 2. Diagrama de dispersión y correlación entre las variables tasa de homicidio y asesinato de líderes a nivel municipal, 2020.



Cálculo del Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE con información de la Policía Nacional[5]

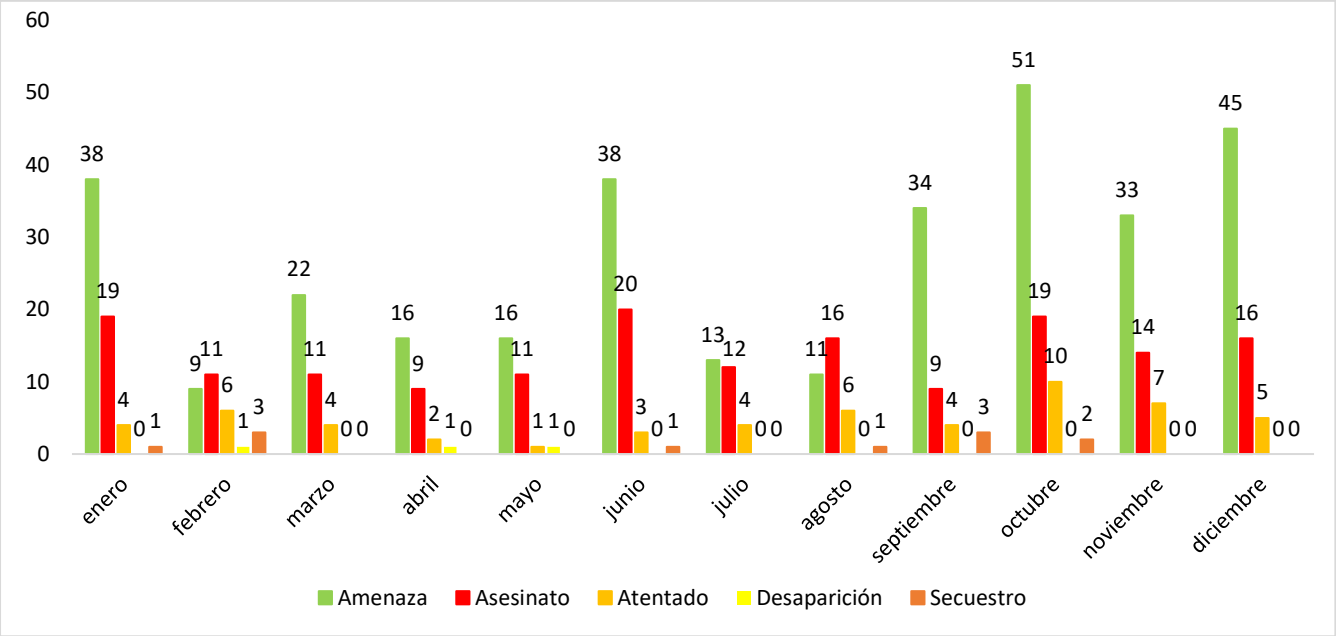
De otra parte, tal como se puede observar en la gráfica 3, **las amenazas fueron el hecho de violencia más reiterativo del año, con un total de 326 casos.** Si bien en los meses de julio y agosto se presentaron

[4] Los puntos del diagrama representan las cantidades de líderes asesinados, según la tasa de homicidios de cada municipio. Entiéndase que en un escenario de dependencia fuerte, los puntos estarían agrupados alrededor de la línea de regresión; mientras que una dispersión alta de los puntos, indican la baja correlación.

[5] Información de la Policía Nacional, consultable en https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2020.

en una cantidad baja, el mes de septiembre trajo un incremento que continuó en octubre de manera exponencial, pues en apenas dos meses las amenazas aumentaron en un 355%. Lo anterior a razón de la aparición de 9 amenazas colectivas, principalmente dirigidas contra líderes sociales, en los municipios de Totoró (Cauca), Santa Marta (Magdalena) y Riohacha (La Guajira), Soacha (Cundinamarca), Sincelejo y San Benito Abad (Sucre) y Bogotá D.C., las cuales concentraron el 67.1% de las amenazas que tuvieron lugar en los meses de septiembre y octubre. Finalmente, aunque en los últimos meses del año se presentó una reducción del 13,7% en este tipo de agresiones, las amenazas de carácter colectivo continuaron predominando, siendo 6 las ocurridas en los meses de noviembre y diciembre.

Gráfica 3. Hechos de violencia contra las líderes políticos, sociales y comunales por mes, con distinción de hecho, 2020.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Los datos expuestos dan cuenta que las afectaciones contra los distintos tipos de liderazgo están lejos de llegar a su fin. En tanto que, si bien en el mes de noviembre y diciembre hubo un descenso del número de casos de violencia, con respecto al mes de octubre, en el último trimestre se concentraron el 35,9% del total de agresiones registradas durante el año; y el 2020 cerró con más vulneraciones que el 2019. Se destaca en particular una afectación preocupante a los liderazgos sociales del país, pues resulta evidente la situación de vulnerabilidad de las personas que desde los distintos territorios procuran liderar procesos y proyectos en pro de sus comunidades.

Amenazas colectivas

Como ya se ha mencionado a lo largo de este Informe, el 2020 fue escenario de múltiples amenazas colectivas, con un total de **196 líderes afectados (que representan el 60,1% de los 326 líderes amenazados), en 24 eventos. En comparación con 2019 (en que se registraron 150 líderes afectados, en 21 eventos), se advierte un incremento del 30,7%** en el número de liderazgos víctimas de este tipo de amenazas.

Por lo que hace al tipo de liderazgos afectados, **los líderes sociales concentraron el 59% del total de hechos registrados (con 116 víctimas), seguidos por los líderes políticos (con 78 afectados).** De

los primeros, las amenazas colectivas se dirigieron principalmente a los líderes indígenas, seguidos por los líderes sindicales y los líderes ambientalistas[6].

Detallando su **ocurrencia por territorio** (ver Tabla 2), la mayor cantidad de eventos (6) y víctimas (47) de amenaza colectiva se dio en **Bogotá D.C.** De dichos eventos, 5 fueron perpetrados por las Águilas Negras, específicamente por el Bloque Capital D.C., involucrando a 32 líderes, 19 políticos y 13 sociales. Vale la pena resaltar que en todos estos casos, los líderes políticos afectados fueron declarados objetivos militares a razón de sus políticas de oposición y/o de "izquierda". El evento restante, correspondió a una amenaza sin autor identificado, contra los directivos de FECODE, dirigida a 16 líderes sindicales, uno en Ibagué y el resto en la capital[7].

En segundo lugar se ubica el departamento del **Cauca**, con 4 eventos y 45 víctimas. Ahora bien, 2 de los eventos registrados se dieron bajo la autoría de las disidencias de las FARC, uno de ellos en cabeza de la estructura Dagoberto Ramos y otro del Nuevo Bloque Disidencias. Los otros dos eventos no tienen autor claro. Del total de víctimas, 29 correspondieron a líderes sociales, siendo los más afectados los de carácter indígena (25), amenazados en su mayoría por su trabajo en temas de sustitución de cultivos ilícitos, seguidos por los campesinos (3). En segundo lugar, se ubican los liderazgos políticos con 16 afectados, la mayoría de ellos en el municipio de Caldono. Resalta el caso del partido político MAIS, del que 7 de sus miembros fueron objeto de estas amenazas.

En tercer lugar, según el número de eventos (3), se ubica el departamento de **Magdalena**, con 15 víctimas, todas ellas líderes sociales. Allí, las más afectadas fueron las lideresas, con un total de 6 víctimas, seguidas por líderes sindicales con 4 afectados, líderes de víctimas con 3 y líderes campesinos con 2. Ninguno de los eventos ocurridos tiene un autor identificado y todos se concentraron en la ciudad de Santa Marta. Esto último se suma a la preocupante situación de la **región Caribe**, donde se presentaron 9 eventos y 49 víctimas; 7 de estos se registraron en el segundo semestre del año. De ellos, uno de los más sonados ocurrió el 23 de octubre pasado contra líderes vinculados al partido Colombia Humana – UP en el departamento de La Guajira. Esto, ya que en el panfleto firmado por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, se hablaba del inicio de un proceso de exterminio sistemático de todos los militantes del partido; lo que recuerda el genocidio político de la UP en la década de los 80 y 90.

Tabla 2. Departamentos donde se han presentado amenazas colectivas contra líderes políticos, sociales y comunales, 2020.

#	Departamento	Eventos de amenaza colectiva	Víctimas amenazas colectivas	%
1	Bogotá D.C.	6	47	24%
2	Cauca	4	45	23%
3	Santander	1	18	9,2%
4	Arauca	1	15	7,7%
5	Magdalena	3	15	7,7%
6	Caquetá	1	13	6,6%
7	La Guajira	2	13	6,6%
8	Sucre	2	10	5,1%
9	Córdoba	1	7	3,6%
10	Cundinamarca	1	5	2,6%
11	Cesar	1	4	2%
12	Putumayo	1	3	1,5%
13	Tolima	0	1	0,5%
	Total	**24**	**196**	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

[6] También se dirigieron a líderes campesinos, de mujeres, de víctimas, afro, comunitarios y de restitución de tierras.
[7] La amenaza se realizó a través de la entrega masiva de coronas fúnebres, enviadas a su sitio de residencia y/o trabajo.

En términos generales, es fundamental resaltar la vulnerabilidad que implica ejercer un liderazgo político de oposición y/o de "izquierda", considerando que es el factor decisivo por el que las Águilas Negras (principal generador de este tipo de hechos[8]) amenazan a los líderes. Por ello, es necesario que el Gobierno Nacional otorgue mayores garantías de seguridad a la oposición, de manera que puedan ejercer su labor política de manera óptima, como legítimamente les corresponde.

Por lo que hace a las disidencias de las FARC, segundo autor de mayor cantidad de amenazas colectivas, no es posible identificar un tinte partidista en su actuar. Por el contario, pareciera que más allá de la afiliación política, la razón de las amenazas radica en la agenda que los liderazgos impulsan desde su posición. En este sentido, es fundamental que el Gobierno Nacional y los organismos locales fortalezcan las medidas de seguridad para los líderes que desarrollan agendas de mayor riesgo, como es el caso de las relacionadas con la sustitución de cultivos ilícitos y los reclamos sobre el territorio.

[8] De los 24 eventos de amenazas colectivas registrados en 2020, 10 fueron de autoría de las Águilas Negras, 3 de las disidencias de las FARC, 2 de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, y 9 sin autor identificado.

1.1. Concentración departamental de la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales.

En el 2020 se tuvo registro de hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en el 90,6% de los departamentos del país (29 de 32), como se puede observar en la Tabla 3. Dentro de ese total, resalta el caso del departamento de **Cauca** que concentra el 19.4% del total de hechos de violencia presentados en el país. **En comparación con 2019, la violencia se incrementó en un 26.7%, aunque esta ha ido en aumento desde el 2017 (al pasar de 31 agresiones en 2017, a 46 en 2018, a 86 en 2019 a 109 en 2020).** Adicionalmente, es el territorio en el que se perpetraron el mayor número de hechos letales contra líderes (46 asesinatos y 8 atentados). En el caso de los **asesinatos**, estos **aumentaron un 70,4% con respecto al 2019** (cuando se reportaron 27). Lo anterior evidencia el peligro que representa ejercer cualquier tipo de liderazgo[9] en el departamento y la necesidad de que el Gobierno fortalezca las medidas de seguridad y protección en ese territorio.

De igual forma destaca el caso de **Bogotá D.C.**, donde se registraron 54 hechos de violencia contra líderes (1 atentado y 53 amenazas, 47 de estas últimas dadas de manera colectiva). Es fundamental no dejar de lado la situación, ya que llama la atención el aumento de estos hechos (en un 157%) en comparación con el 2019, y su ocurrencia en la Capital de la República, donde se encuentra toda la institucionalidad del país. En particular, vale la pena resaltar el **atentado** registrado, que estuvo dirigido a Amparo Toloza, lideresa política del partido Alianza Verde, exlideresa comunitaria del Sur de Bolívar y excandidata a la asamblea de Bolívar. El mismo se perpetró con un artefacto explosivo dirigido a la vivienda de la lideresa, quien previamente, en octubre de 2019, fue amenazada con una llamada telefónica. La sucesión de hechos evidencia un caso de persecución a su ejercicio de liderazgo, obligándola no solo a salir de su territorio de origen, sino que también atacándola en su sitio receptor.

Por otro lado, se enfatiza el caso del departamento de **Norte de Santander**, el cuarto con mayor número de casos de violencia registrados, **con un total de 31 agresiones, 19,2% más de las reportadas en el 2019**. De aquellas, **11 correspondieron a asesinatos, 3 más de los presentados en 2019 (lo que representa un incremento del 37,5%)**. Al respecto, cabe señalar que se trata de un territorio que ha presentado una **tendencia creciente en el número de hechos de violencia desde el 2016 (al pasar de 14 hechos letales, a 19 en 2017, 24 en 2018, 26 en 2019 y finalmente 31 en 2020)**, lo que evidencia la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta por parte tanto del Gobierno Nacional, como de los gobiernos locales de manera urgente en esta región.

Asimismo, resulta necesario destacar la situación de **Antioquia**, ya que si bien presentó una reducción del 8.6% de las agresiones totales con respecto al año anterior, **registró un aumento en los asesinatos del 28,6% (al pasar de 14 en 2019 a 18 en 2020).** Asimismo, se trata del tercer departamento con mayor número de hechos de violencia en el país y el segundo con más asesinatos. Esta situación no es nueva, considerando que, en el monitoreo desarrollado por la MOE en los últimos cuatro años, el departamento ha sido uno de los que siempre lidera el registro de violencia.

Por último, tal como se adelantó desde el Informe semestral, es de destacar lo ocurrido este año en el departamento del **Vichada**, ya que evidencia el crecimiento territorial de este fenómeno, pues de acuerdo con el monitoreo de la MOE, desde el 2016 no se tenía registro de hechos violentos contra líderes en ese territorio, y sin embargo, en mayo pasado se tuvo noticia del primer asesinato en 4 años, contra la excandidata al Concejo Municipal de Cumaribo por el Partido Liberal, Olga Lucia Hernández.

[9] De las 109 agresiones registradas, 25 se perpetraron contra líderes políticos (19 amenazas, 3 atentados y 3 asesinatos), 78 contra líderes sociales (35 amenazas, 1 secuestro, 4 atentados y 38 asesinatos), y 6 contra líderes comunales (1 atentado y 5 asesinatos).

Tabla 3. Departamentos donde se han presentado hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, 2020.

#	Depto.	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Cauca	54	1	0	8	46	109	19,4%
2	Bogotá D.C.	53	0	0	1	0	54	9,6%
3	Antioquia	7	1	1	5	18	32	5,7%
4	Norte de Santander	11	2	1	6	11	31	5,5%
5	Santander	23	0	0	1	2	26	4,6%
6	La Guajira	18	1	0	7	0	26	4,6%
7	Córdoba	12	1	0	0	11	24	4,3%
8	Valle del Cauca	6	1	0	6	10	23	4,1%
9	Chocó	7	2	0	1	10	20	3,6%
10	Arauca	19	0	0	0	1	20	3,6%
11	Magdalena	18	0	0	0	2	20	3,6%
12	Sucre	15	0	0	3	1	19	3,4%
13	Putumayo	5	2	0	2	10	19	3,4%
14	Bolívar	8	0	1	0	7	16	2,8%
15	Nariño	0	0	0	2	13	15	2,7%
16	Caquetá	14	0	0	0	1	15	2,7%
17	Risaralda	9	0	0	2	2	13	2,3%
18	Huila	4	0	0	1	8	13	2,3%
19	Meta	5	0	0	2	5	12	2,1%
20	Tolima	8	0	0	3	0	11	2,0%
21	Cesar	6	0	0	3	2	11	2,0%
22	Cundinamarca	6	0	0	1	1	8	1,4%
23	Quindío	4	0	0	0	2	6	1,1%
24	Atlántico	3	0	0	2	0	5	0,9%
25	Boyacá	3	0	0	0	1	4	0,7%
26	Caldas	4	0	0	0	0	4	0,7%
27	Casanare	2	0	0	0	1	3	0,5%
28	Guaviare	2	0	0	0	1	3	0,5%
29	Vichada	0	0	0	0	1	1	0,2%
	Total	**326**	**11**	**3**	**56**	**167**	**563**	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Además resulta necesario resaltar otros **territorios que si bien no presentaron la mayor cantidad de hechos, tuvieron variaciones significativas en el segundo semestre del año**, lo que da muestra del recrudecimiento de la violencia que se presentó, principalmente contra líderes sociales.

En primer lugar está el departamento de **La Guajira**, que pasó de 2 afectaciones en el primer semestre a 26 al finalizar el segundo. Adicionalmente, **todos los hechos de carácter letal, específicamente los atentados, tuvieron lugar en los últimos seis meses del año** y afectaron mayoritariamente a los liderazgos sociales, que reunieron 6 de los 7 hechos.

El departamento de **Chocó** también presentó una variación significativa, al tener un aumento de 85,7% en los casos registrados en el segundo semestre del año, con respecto al primero. En particular, **destaca la letalidad de las agresiones en la segunda mitad del 2020, cuando se perpetraron 7 de los 10 asesinatos del año**. Este incremento en el número de asesinatos **contrasta también con lo ocurrido en 2019 (en que**

se registraron 3), lo que representa un aumento de 233%. Por otra parte, cabe destacar que la totalidad de los hechos de este territorio se dirigieron a líderes sociales.

Finalmente, el departamento de **Nariño** también representó un territorio de gran inseguridad y letalidad para el ejercicio de liderazgos sociales, en la medida que 13 de los 15 hechos de violencia registrados en 2020, estuvieron dirigidos contra líderes de carácter social. Respecto de este territorio, tal como se adelantó en el Informe semestral de la MOE, si bien en los primeros seis meses del año la disminución de la violencia en relación con el año anterior fue abrupta, **a partir de julio** esta situación se modificó dramáticamente, al registrar **11 de los 13 asesinatos y los 2 atentados de 2020 (8 de ellos, contra líderes indígenas de la región).** Ahora, **en contraste con el 2019, la letalidad de las agresiones se incrementó en un 87,5%** (al pasar de 8 asesinatos y 0 atentados a 13 asesinatos y 2 atentados).

Adicionalmente, vale la pena resaltar que **los cuatro departamentos con mayor número de asesinatos de líderes (Cauca, Antioquia, Nariño y Norte de Santander), representan también los territorios con mayor número de masacres y víctimas de masacres registradas en el 2020, con 11, 19, 7 y 7 eventos, respectivamente**. A partir de estos datos, se buscó una posible correlación entre los municipios que registraron asesinatos de líderes políticos, sociales y comunales en el país, y aquellos donde se presentaron masacres durante el 2020[10]. Como resultado, al cruzar estas variables en un diagrama de dispersión con regresión lineal, se identificó una correlación significativa (tal como se observa en la gráfica 4). Tanto así, que una vez se calcula el coeficiente de correlación de Pearson de dichas variables, se obtiene un resultado de 0.45 y un coeficiente de determinación de 0,21, lo que se traduce en una relación positiva de las variables. Es decir, del ejercicio realizado se desprende que **los municipios que registran la ocurrencia de masacres tienden a presentar casos de asesinatos de líderes, siendo los que presentan mayor número de víctimas, los que tienen mayor cantidad de líderes asesinados**. En relación con lo anterior, vale la pena destacar que 2 de las 11 masacres que se perpetraron en el departamento de Cauca, fueron también el escenario en el que asesinaron a un líder social indígena (Santander de Quilichao) y un líder comunal (Mercaderes), este último asesinado junto a su esposa, hijo y nieta.

Gráfica 4. Diagrama de dispersión y correlación entre las variables masacres y asesinato de líderes a nivel municipal, 2020.

Cálculo del Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE con información de OCHA, 2020

[10] Información de OCHA, consultable en https://monitor.salahumanitaria.co/. El Monitor de OCHA registra hechos violentos en el país a partir de reportes que hace el Departamento de Seguridad y Salvaguardia de la ONU con base en información recopilada por el sistema de Naciones Unidas en Colombia y reportes de fuentes abiertas.

Por otro lado, **a pesar del aumento en el total de hechos, en el 2020 se registró una disminución del 10% en los municipios afectados, al pasar de 205 en el 2019 a 184;** lo que significa que la violencia se recrudeció en algunos territorios del país. Destaca el caso del departamento de **Caquetá** que si bien **pasó de registrar hechos de violencia en 6 municipios en 2019 a 3 en 2020, tuvo un aumento de 25% en el total de afectaciones;** fundamentalmente a razón de **El Doncello que pasó de no tener ninguna afectación desde 2018, a presentar 13 amenazas contra concejales**[11]**.** Así mismo, resalta el caso de **Norte de Santander** que, a pesar de tener un aumento de 19,2% en los hechos de violencia contra líderes, registró una disminución de 20% en sus municipios afectados (pasando de 15 a 12). Lo anterior, principalmente como consecuencia del aumento de 166,7% en el total de afectaciones que se presentaron en Cúcuta (que pasó de 3 hechos en 2019 a 8 en 2020), 3 de los cuales fueron asesinatos (2 de líderes sociales y 1 de un funcionario del Ministerio Público), hechos que no se presentaron en el 2019. Por último, es necesario mencionar al departamento de **Santander**, **que a pesar de no tener una disminución significativa en el número de municipios afectados (pasó de 8 en 2019 a 7 en 2020), sí presentó un aumento importante en los hechos de violencia, que pasaron de 16 a 26**. Siendo Barrancabermeja el municipio con más afectaciones (18, frente a 2 registradas en el 2019), al ser escenario de una amenaza colectiva contra 14 líderes sociales.

En este contexto, tanto por las agresiones perpetradas contra los líderes políticos, sociales y comunales, como por las afectaciones a la ciudadanía con motivo de las masacres que tuvieron lugar en el 2020, resulta indispensable que el Gobierno Nacional y los gobiernos locales adopten las medidas necesarias para fortalecer tanto la presencia de la institucionalidad, como la seguridad ciudadana en los territorios señalados.

Territorios PDET

Ahora bien, cuando se pone el foco sobre la situación de las regiones priorizadas para el proceso de posconflicto, las regiones de aplicación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, debe decirse que **en el 2020 se registraron 268 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, en la totalidad de las 16 regiones PDET**.

En particular, siguiendo la misma tendencia observada en el primer semestre del año, es de destacarse que **de los 167 asesinatos que se cometieron en el 2020, 102 se presentaron en territorios PDET, lo que significa que el 61% de los asesinatos del país** se dieron en zonas priorizadas por el Estado para evitar los focos generadores de la violencia, tal como se detalla en la Tabla 4.

Tabla 4. Regiones PDET donde se han presentado hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, 2020.

#	Región PDET	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total por PDET	% por PDET
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle	48	1	0	6	31	86	32,1%
2	C 14 Sur de Córdoba	10	1	0	0	11	22	8,2%
3	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	18	0	0	1	3	22	8,2%
4	C 5 Caquetá	15	0	0	0	5	20	7,5%
5	C 11 Putumayo	5	2	0	2	10	19	7,1%
6	C 2 Arauca	16	0	0	0	1	17	6,3%

[11] Del Partido Liberal (3), Partido Conservador (3), Cambio Radical (2), Partido Alianza Verde (1), ASI (1), Partido de la U (1), Centro Democrático (1) y Colombia Justa Libres (1).

7	C 3 Bajo Cauca	4	1	1	1	9	16	6%
8	C 6 Chocó	6	2	0	1	3	12	4,5%
9	C 4 Catatumbo	3	2	0	1	5	11	4,1%
10	C 10 Pacífico Nariño	0	0	0	2	8	10	3,7%
11	C 7 Sur de Meta-Guaviare	3	0	0	1	5	9	3,4%
12	C 8 Montes de María	5	0	0	0	2	7	2,6%
13	C 9 Pacífico-Valle-Cauca	1	0	0	2	3	6	2,2%
14	C 13 Sur de Bolívar	1	0	1	0	4	6	2,2%
15	C 16 Urabá	0	0	0	1	2	3	1,1%
16	C 15 Sur del Tolima	2	0	0	0	0	2	0,7%
	Total de agresiones a nivel nacional	**326**	**11**	**3**	**56**	**167**	**563**	
	Total de agresiones en regiones PDET	**137**	**9**	**2**	**18**	**102**	**268**	
	% de agresiones en regiones PDET	**42%**	**81,8%**	**66,7%**	**32,1%**	**61,1%**	**47,6%**	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Al comparar esta información con los datos de 2019, es posible identificar que los hechos violentos en las regiones PDET aumentaron un 18,6% en 2020 (pasando de 226 a 268 hechos). Lo anterior, fundamentalmente a razón del **aumento de los asesinatos en un 37,8%** (al pasar de 74 a 102); y de las amenazas en 24,5% (al registrarse 110 en 2019 y 137 en 2020). De esta forma, los hechos violentos registrados en territorios PDET pasaron de representar el 41% del total de agresiones del país en 2019, al 47,6% de los hechos violentos en 2020.

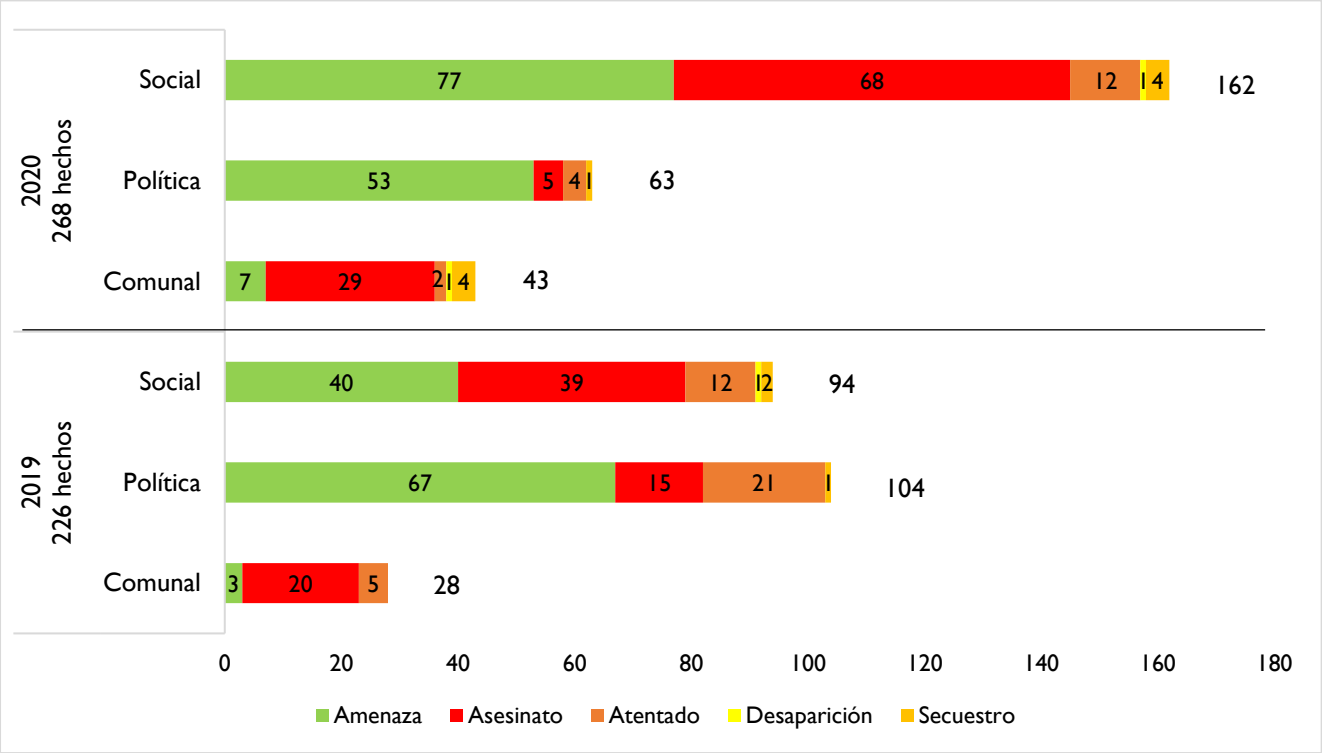
Ahora bien, en cuanto a la **proporción de los hechos registrados** en estos territorios según su naturaleza, las amenazas concentraron un poco más de la mitad de las agresiones, similar a lo observado en 2019. No obstante, existió una variación significativa frente a la proporción entre los atentados y los asesinatos, ya que para 2019 los atentados representaban el 17% del total de hechos ocurridos en los territorios PDET, mientras que en 2020 disminuyó al 6,7%. Caso contrario ocurrió con los asesinatos, que en 2019 representaban el 33% de los hechos en estas zonas, y aumentaron al 38% en 2020. Frente a los anteriores datos y a manera de hipótesis, **teniendo en cuenta que el 2019 fue un año electoral, es posible suponer que los atentados buscaban un impacto sobre los candidatos o participantes del certamen electoral a fin de "reprimir" su participación. Mientras que para el 2020 se incrementaron los asesinatos que**, en continuación a la anterior hipótesis, **estarían ligados al accionar en el ejercicio de los liderazgos (en particular, de los líderes sociales y comunales).** Esto último, considerando que (como se muestra en la gráfica 5) en el 2019 la mayoría de víctimas de los hechos de violencia registrados en los PDET correspondieron a líderes políticos (104, de los cuales 36 fueron letales), mientras que en el 2020 fueron los líderes sociales los más afectados con 162 casos (80 de estos, letales). De hecho, **la afectación a liderazgos políticos se redujo en un 39,4% en el 2020, con respecto al 2019; mientras que las afectaciones a**

líderes sociales y comunales aumentaron en un 72,3% y 53,6%, respectivamente.

Ahora bien, los **líderes sociales** no solo fueron objeto de la mayoría de hechos de violencia en estos territorios durante el 2020, sino que además **fueron los más afectados por asesinatos, concentrando el 66,7% del total** de homicidios registrados en las zonas PDET en el año. **Comparando estos hechos con lo ocurrido en 2019, se observa que los asesinatos contra los líderes sociales aumentaron en un 74,4% (al pasar de 39 a 68 de un año al siguiente).**

Por otra parte, no obstante que los **líderes comunales** únicamente registraron el 16% de las agresiones en territorios PDET, el número de hechos incrementó en un 54% de un año al siguiente. Particularmente, llama la atención la naturaleza de los hechos, puesto que **de las 43 afectaciones, 31 (que representan el 72%) fueron letales**. Aunado a ello, vale la pena destacar el **incremento (en un 45%) de los asesinatos contra este liderazgo frente a lo ocurrido en 2019.**

Gráfica 5. Comparación entre los tipos de liderazgo violentados en territorios PDET, con distinción de hecho. 2019 Vs 2020.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En un **análisis geográfico de los hechos**, la MOE destaca con preocupación los territorios de Nariño-Cauca-Valle, Sur de Córdoba y Bajo Cauca. En referencia a la región de **Nariño-Cauca-Valle**, se registraron 26 asesinatos contra líderes sociales en el 2020, lo que representa un incremento del 62,5% respecto de los 16 asesinatos reportados en 2019. En cuanto a la región del **Sur de Córdoba**, se perpetraron 8 asesinatos contra líderes sociales, un 300% más que los 2 registrados en 2019. Finalmente, en la región del **Bajo Cauca**, los asesinatos se incrementaron en un 80%, al pasar de 5 en 2019 a 9 en 2020; siendo el caso de los líderes comunales el más preocupante con un incremento de 40%, al registrar un total de 7 asesinatos. Lo anterior genera una alerta sobre estos territorios ya que se puede apreciar una deficiencia evidente en la implementación de políticas de prevención y protección, principalmente frente a los líderes sociales y comunales.

Asimismo, llama la atención el caso de la región de **Putumayo** donde, en comparación con el 2019, los

hechos violentos incrementaron en un 111% (al pasar de 9 a 19 hechos). Asimismo, los asesinatos en este territorio aumentaron 233%, ya que en el 2019 se reportaron 3, mientras que en el 2020 se perpetraron 10 (4 de ellos contra líderes comunales, que el año anterior no habían presentado alguna afectación de esta naturaleza, 5 contra líderes sociales, mientras que en 2019 fueron 2 contra estos liderazgos, y 1 contra una lideresa política[12], mismo número que el año previo). En relación con lo anterior, es de señalarse que, si bien el número total de agresiones no tuvo un aumento significativo en el segundo semestre del año, 4 de los 5 hechos de los segundos seis meses del año fueron asesinatos.

También se subraya el caso de **Sur de Meta-Guaviare**, donde 4 de los 5 asesinatos del 2020 se perpetraron en el segundo semestre del año; todos ellos contra líderes sociales. Si bien no se trata de uno de los territorios con un mayor número de afectaciones, debe destacarse que estas aumentaron en un 125% con respecto al 2019 (que se reportaron 4 hechos), a lo que se suma que en el 2019 no se había registrado ningún asesinato en contra de líderes sociales.

Por último, vale la pena señalar el caso de la región **Pacífico Nariño**, ya que en el primer semestre del año no presentaba un solo hecho de violencia; sin embargo, en los últimos seis meses del año se registraron 10 hechos, todos letales (8 asesinatos y 2 atentados), y todos contra líderes sociales.

Es importante señalar, al hacer el análisis de la situación en los PDET, que el contexto expuesto es preocupante debido a que se trata de zonas priorizadas por el Gobierno Nacional, en donde las medidas implementadas no están teniendo el impacto esperado. En ese sentido, puede apreciarse como la violencia no solo no cesa, sino que continúa agudizándose en estas regiones; siendo necesario un mayor esfuerzo por parte de las autoridades para prevenir y atender esta situación. Por lo que, tal como se recomendó en el Informe semestral de la MOE, **es necesario repensar los mecanismos de protección que están siendo empleados, a fin de encontrar alternativas viables cuyo impacto pueda ser mayor. Este sería el caso de la consideración de mecanismos colectivos de protección, que complementen los individuales, lo que no solo resultará en un uso más eficiente de los recursos, sino también en la aplicación de medidas más efectivas para hacer frente a los fenómenos de violencia contra los distintos tipos de liderazgo.** Lo anterior cobra aún mayor relevancia, considerando que en estas regiones el 76,5% de las agresiones y el 95% de los asesinatos se dirigieron contra líderes sociales y comunales.

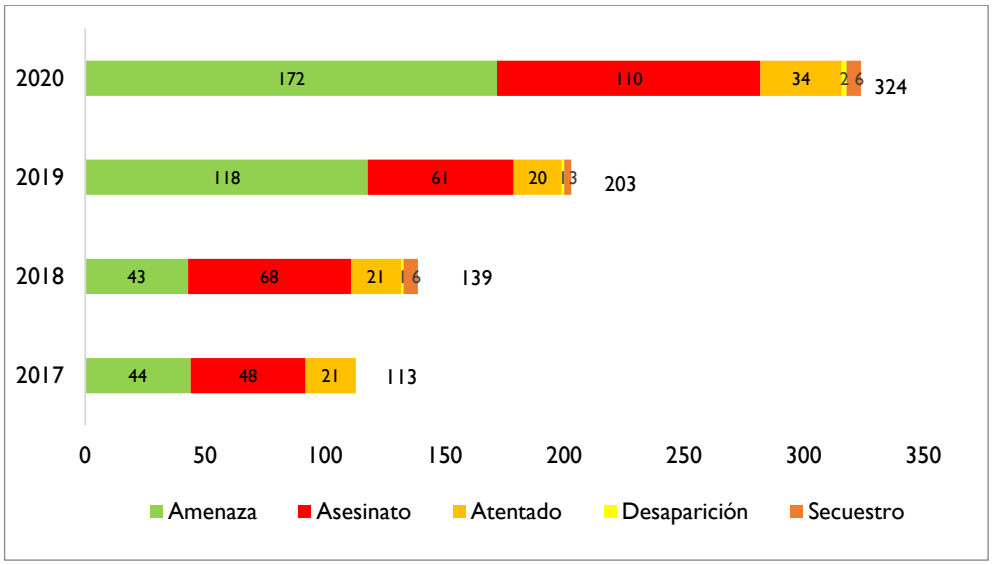
[12] Una concejala del Partido Conservador, asesinada junto con su esposo.

1.2. Violencia contra líderes sociales[13]. Agresiones que siguen en ascenso.

Como se adelantó al inicio de este Informe, los líderes sociales fueron el tipo de liderazgo más afectado en 2020. **Con un total de 324 hechos registrados, es por lejos la afectación más grave en cuanto a violencia contra líderes se refiere.** Es decir que los ejercicios de defensa de derechos humanos y de representación de procesos de participación con origen social fueron la forma de liderazgo más vulnerada en nuestro país a lo largo de este año.

La MOE lo ha venido advirtiendo, lo más preocupante de estas cifras es que no estamos ante un fenómeno nuevo. **La violencia contra este liderazgo es la única que ha presentado un aumento persistente desde el 2017, que año a año es mayor (creció un 23% en 2018, un 46% en 2019 y un 59,6% en 2020)**, como se puede observar en la gráfica 6. Estos incrementos no solo son constantes en el tiempo, sino que cada año son mayores, es decir desde 2018 proporcionalmente se atacan más y más líderes sociales en los territorios, lo cual deja en evidencia que sus luchas en defensa de derechos, son cada vez más un obstáculo para distintas personas, grupos o intereses que hacen presencia en los territorios, razón por la cual se ha acrecentado el ataque frontal hacia este tipo de liderazgo.

Gráfica 6. Número de líderes sociales víctimas de hechos violentos, con distinción de hecho. 2017 – 2020.



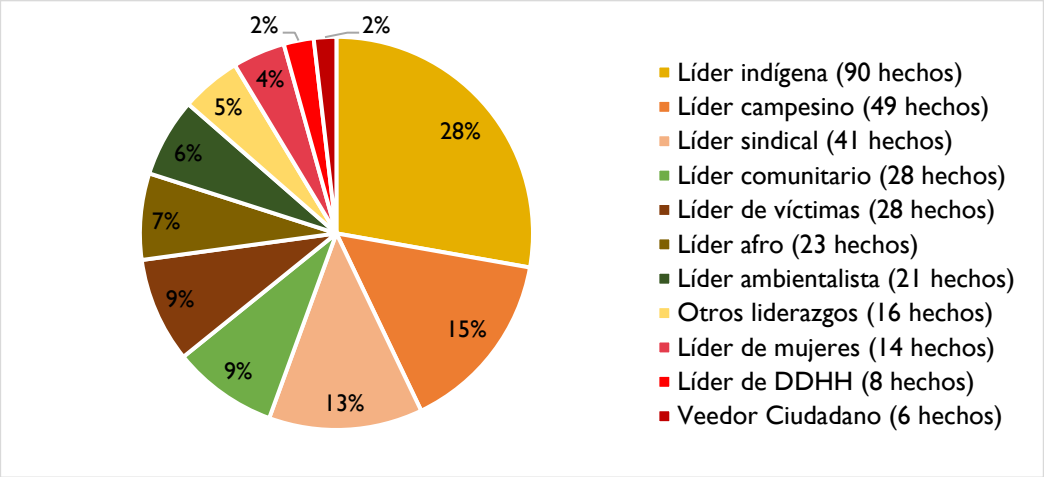
Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

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

[13] Tal como se señaló en la Nota Metodológica al inicio de este documento, para la MOE es líder social, toda persona que ejerza un rol de liderazgo y representación a través de organizaciones sociales formales o informales de orden nacional, departamental, regional o local, en temas como la defensa del medio ambiente, la restitución de tierras, la sustitución de cultivos de uso ilícito, la equidad de género, la defensa de la comunidad LGBTI, la protección de los territorios, tradiciones y comunidades étnicas, la defensa de los derechos humanos, entre otros.

En este sentido, atendiendo al **rol que los líderes sociales ejercen**, vale la pena precisar que estos no siempre desempeñan un único tipo de liderazgo específico, pues su actividad puede dirigirse a distintos objetivos o temáticas. Aún así se logró identificar que los líderes indígenas (89 víctimas), campesinos (49 víctimas), sindicales (41 víctimas) y comunitarios (28 víctimas) fueron los más afectados por los diferentes hechos violentos. Estos cuatro grupos concentraron más del 64% de las agresiones frente a los líderes sociales, tal y como se muestra en la gráfica 7.

Gráfica 7. Proporción de líderes sociales víctimas de violencia por tipo de liderazgo ejercido, 2020.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE[14]

En cuanto a la **naturaleza de las agresiones contra los líderes sociales**, cabe reiterar que este grupo no solo concentró el mayor número de agresiones, sino que también fueron víctimas de la mayoría de los hechos letales. Al respecto, se destaca que **los asesinatos contra este tipo de liderazgo incrementaron en un 80,3%** respecto a los hechos registrados en 2019 (al pasar de 61 a 110 hechos), **mientras que los atentados se acrecentaron en un 70%.** Por su parte, las amenazas (67,4% de ellas, colectivas) aumentaron en menor escala, en un 45,8%. Lo anterior indica que los patrones de letalidad ahora buscan afectaciones contra la vida mucho más serias y que, en el caso de las amenazas, el objetivo es impactar a la mayor cantidad de líderes posible. Es decir **si bien se han crecido de manera más acelerada los hechos letales, buscando acallar voces de manera directa, la estrategia de miedo que buscan implementar las distintas personas, grupos o intereses detrás de la violencia, no se detiene allí, pues la emisión de panfletos y amenazas colectivas genera un estado de zozobra para toda la comunidad.**

La situación expuesta se agrava al analizar las **diferencias que se encuentran en las vulneraciones sufridas de acuerdo con el tipo de liderazgo ejercido.** Por un lado, al hablar de líderes sociales, los hechos letales (110 asesinatos y 34 atentados) representan el 44,4% de los registros, mientras que las amenazas representan un 53,1%. Al contrastar estas cifras con las de los líderes políticos (que son el segundo liderazgo más afectado en el periodo), la letalidad es significativamente menor, pues para estos, las amenazas representan un 80,6% del total de hechos registrados. **Estas diferencias muestran patrones de accionar violento distintos, ya que se hace evidente cómo al vulnerar a los líderes políticos se prefiere disuadir su accionar por medio de la coacción, mientras que para el caso de los líderes sociales se busca silenciar su voz. Esta tendencia se ha observado desde 2017, y se acentuó a lo largo del 2020, por lo que de no atenderse puede seguir su curso de aumento en el 2021.**

Estas diferencias también reflejan la intención que se tiene al atacar los procesos iniciados en organizaciones de base. Ya que la preferencia por la violencia letal, en vez de contrarrestar los ejercicios de liderazgo por

[14] Los 16 hechos a los que se refieren otros liderazgos son: líder LGBTI (5), líder de restitución de tierras (4), líder de sustitución de cultivos (2), líder de mineros (2), líder estudiantil, líder docente y líder de juventudes con una víctima cada uno.

medio de las amenazas, es una muestra del control que se busca ejercer en los territorios. En la medida que en los escenarios donde existe una apropiación del territorio por las comunidades que allí habitan, no es fácil destruir dicho arraigo con una amenaza; por lo que los actores que ejercen esta violencia buscan silenciar las voces como primera opción. Con este actuar, además de buscar una clara afectación sobre un vocero o representante, se pretende infundir miedo en la organización y comunidad, asegurándose que el proceso se detenga.

Aunado a esto, es importante señalar que los líderes políticos normalmente están puestos en un lugar de visibilidad y reconocimiento mucho más alto que lo que lo están los líderes sociales, razón por la cual sin importar el nivel territorial en el que ejerzan su labor, siempre tendrá más notoriedad una agresión contra un líder político, lo cual cumple un efecto disuasivo sobre el posible accionar violento que pueda sufrir. Por esta razón, es necesario transitar hacia esquemas de protección colectiva, particularmente centradas en las medidas que buscan fortalecer la labor de liderazgo, para que así se gane en notoriedad de los procesos adelantados por las comunidades, dificultando las acciones violentas que puedan recaer sobre sus líderes y lideresas.

En relación con la **ubicación geográfica de estos hechos**, tomando en consideración el número y la letalidad de los hechos de violencia contra líderes sociales, así como su variación frente al año 2019, es necesario alertar sobre la situación en los departamentos de **Cauca**, que ha tenido un **aumento de 123,5% en los asesinatos** presentados (17 asesinatos en 2019, contra 38 en 2020); **Córdoba** con una **incremento del 300%** (2 asesinatos en 2019, contra 8 en 2020); **Chocó** que **acrecentó en un 400%** (2 asesinatos en 2019, contra 10 en 2020); y **Putumayo** que tiene una **variación porcentual de 400%** (1 asesinato en 2019, contra 5 en 2020).

Al respecto, cabe resaltar que la situación de violencia en el Cauca no es particular del 2020, pues desde el 2017 se ha tenido un escalamiento en los hechos de violencia letales y no letales[15] que afectan a líderes sociales en el territorio de este departamento, siendo alertada de manera reiterada por la MOE. Asimismo, se hace un especial llamado de atención sobre la situación del departamento de Córdoba, en donde las condiciones de seguridad se hacen día a día más complicada, pues desde el 2019 se han triplicado los hechos de violencia registrados en este departamento. Adicionalmente, se enfatiza el caso del departamento de Chocó, pues el incremento exponencial de la violencia en ese territorio se presentó en el segundo semestre de 2020, ya que 7 de los 10 asesinatos se perpetraron en ese periodo, por lo que se advierte un recrudecimiento reciente en las agresiones.

De igual modo, es importante señalar la situación de otros **departamentos en los que en 2019 no se había registrado un solo hecho de violencia contra líderes sociales, y que en 2020 suman hechos de violencia, incluso letales**, en contra de este tipo de liderazgo. En este supuesto se encuentran los departamentos de Cesar (con 3 hechos: 1 amenaza, 1 atentado y 1 asesinatos), Meta (con 4 hechos: 1 atentado y 3 asesinatos), Cundinamarca (con 2 hechos: 1 amenaza y 1 atentado), y Guaviare (con 1 asesinato).

Ahora bien, es de destacar la situación en el departamento de **Nariño**, pues es una región que ha sufrido el impacto de la violencia posterior a la firma del acuerdo de paz con las FARC, y la ocupación de los territorios dejados por esta guerrilla. En este momento en su territorio confluyen dinámicas relacionadas con la cadena productiva del narcotráfico y la búsqueda del control por parte del ELN, los GAO y las disidencias de las FARC, lo cual ha dejado a población indígena, afro y campesina que habita el departamento en la mitad de la confrontación. Esta situación se confirma al analizar los hechos ocurridos en el segundo semestre de 2020, en donde se han perpetrado masacres contra población joven del departamento, así como el inicio de los registros de este 2020 en la región PDET del Pacífico Nariñense, que desde el mes de julio empezó a presentar hechos de violencia, situación que durante el primer semestre no se había observado. Es de acentuar que **en este departamento, que hasta junio no presentaba reportes de violencia contra líderes sociales, en el segundo semestre del 2020 registró 11 asesinatos y 2 atentados. Conforme a esto, los hechos de violencia letales contra este liderazgo aumentaron en un 62,5% con respecto a 2019, en tan solo seis meses.**

[15] 19 en 2017 (17 letales); 29 en 2018 (23 letales); 48 en 2019 (27 letales); y 78 en 2020 (42 letales).

Por otra parte, vale la pena precisar que **el 51% de los asesinatos contra líderes sociales (56 de los 110) han tenido lugar en zonas rurales de los municipios.** Lo anterior permite ver el grado distanciamiento que tiene la institucionalidad con las zonas más alejadas de las cabeceras municipales. Razón por la cual, desde la MOE se hace un llamado a que las autoridades civiles y administrativas tengan una presencia activa y permanente en la ruralidad de sus municipios. Lo anterior, en el entendido que se requieren medidas que vayan más allá del despliegue de la fuerza pública en el territorio, abarcando la prestación de otros servicios públicos esenciales, como el acceso a la justicia, a misiones humanitarias, o servicios de saneamiento.

Por último es de resaltar que, **de los 324 hechos de violencia contra líderes sociales, 162 de ellos (el 50%) se perpetraron en 15 de los 16 territorios PDET**. Al respecto, **el 42% de estos (68) fueron asesinatos**, y se concentraron en las regiones referidas en el apartado anterior.

Los datos expuestos evidencian la necesidad que, desde el Estado, en los distintos niveles territoriales, se proceda al desarrollo e implementación de medidas de prevención y protección claras sobre quienes defienden derechos en los territorios. Tales mecanismos deben partir de las características específicas de los territorios y de las agresiones perpetradas, de forma que sean diferenciales según el tipo de liderazgo social y la agenda de trabajo. Esto último, considerando tanto el carácter heterogéneo de los municipios y departamentos, en términos de necesidades territoriales, como la diversidad en las labores de los liderazgos.

Aunado a ello, resulta indispensable el establecimiento de estrategias que busquen fortalecer las capacidades del colectivo, particularmente sobre las comunidades que ven en su líder la representación de un proceso, para que no se quede solo en un ejercicio individual, sino que sea una tarea adelantada por todos los ciudadanos. Ello, a fin de generar un efecto disuasivo sobre quienes ejercen violencia y lograr proteger de manera integral las labores de liderazgo y representación. Lo anterior se debe combinar con una activa e integral presencia del Estado por medio de bienes y servicios públicos que tiendan a mejorar las condiciones de vida de estas comunidades, dejando así sin espacio a otros grupos o interesados –legales o ilegales– para efectuar un control violento de los territorios.

Liderazgos étnicos (indígenas y afro)

Al hablar de violencia contra líderes sociales, resulta necesario hacer un énfasis específico en los liderazgos étnicos, no solo porque concentraron casi el 35% de las agresiones contra este grupo y por el nivel de letalidad de las afectaciones perpetradas contra ellos, sino porque tal como lo ha señalado la MOE, las políticas de prevención y protección del Estado deben establecerse con un enfoque diferencial, teniendo en cuenta sus características culturales específicas, sus propias formas de organización, las labores que desarrollan y los territorios en los que habitan.

De esta forma, al hacer una revisión al componente étnico de las afectaciones, un primer elemento a destacar es que **los departamentos de Cauca, Chocó y La Guajira concentraron el 67% del total de agresiones contra líderes afro e indígenas.**

Liderazgos indígenas

En lo que a los liderazgos indígenas concierne, la MOE observa con preocupación que este grupo **concentra el 27,7% de los hechos de violencia contra líderes sociales registrados en el 2020** (90 de las 324 agresiones). **De estos, el 43,3% fueron letales (29 asesinatos y 10 atentados)**. Vale la pena resaltar que si bien en el primer semestre del año la letalidad contra este tipo de liderazgo era del 70%, este porcentaje no disminuyó por una reducción de los hechos letales en su contra (pues contrario a ello en términos absolutos hubo un incremento en el número de asesinatos y atentados de los que fueron víctimas), sino por la ocurrencia de varias amenazas colectivas en el territorio, que hicieron que el registro de víctimas de amenazas pasara de 4 en el primer semestre a 43 en el segundo. Como muestra de lo anterior, vale la pena destacar que **mientras en el primer semestre del año se tuvo registro de 14 hechos letales (13 asesinatos y 1 atentado),**

en los seis últimos meses del año, se reportaron 25 hechos letales (16 asesinatos y 9 atentados), lo que representa un aumento en la letalidad de 78,6% en tan solo seis meses.

En este contexto, la aparición de las amenazas colectivas contra este tipo de liderazgo, no solo evidencia la grave situación de seguridad que afrontan los pueblos originarios en nuestro país, sino que pone una alerta en las autoridades de distintos niveles territoriales, pues estas amenazas deben tratarse con el cuidado necesario ante un tan elevado nivel de letalidad en el resto de las afectaciones.

En cuanto a la **ubicación geográfica de las agresiones**, es de destacar lo ocurrido en los departamentos de Cauca, Nariño y La Guajira en el año que se analiza. En el caso de **Cauca**, 41 líderes indígenas fueron objeto de algún hecho de violencia. De estos, 11 fueron asesinados y uno sufrió un atentado; es decir, el **29,3% de los hechos contra este grupo fueron letales**. Si bien en este departamento el principal hecho violento registrado fueron las amenazas (28), vale la pena resaltar que la mayoría de ellas se llevaron a cabo a través de un **panfleto colectivo** que declaraba objetivo militar a 20 líderes indígenas, como consecuencia de las políticas de sustitución de cultivo ilícitos que estaban impulsando en el territorio. Esto permite advertir que las agresiones contra los líderes indígenas no necesariamente están motivadas por su condición étnica, sino que como ocurre en este caso, pueden derivarse de los proyectos que, ante un Estado ausente, adelantan en materia de sustitución de cultivos y defensa del territorio, ya que con las mismas impiden el óptimo desarrollo de la cadena de narcotráfico.

Un caso que vale la pena destacar en este análisis, a pesar de que se trata de un líder político, es el del Senador Feliciano Valencia, originario del departamento del Cauca, quien tiene antecedentes como líder indígena y desde su posición de representación política ha llevado adelante las banderas de la denuncia de hechos de violencia contra los pueblos indígenas en todo el territorio nacional y la restitución de cultivos ilícitos en el territorio indígena. Al respecto, en el segundo semestre del año, este fue víctima de tres hechos de violencia: 2 amenazas (bajo la autoría de las Águilas Negras y las disidencias de las FARC) y 1 atentado.

En referencia a **Nariño**, la violencia contra este liderazgo ha aumentado de manera exponencial en los últimos meses, pues **si bien en el primer semestre no había registro de afectación alguna contra este liderazgo, en los siguientes seis meses se registraron 8 agresiones contra líderes indígenas, todas ellas letales (6 asesinatos y 2 atentados).**

Por lo que hace al departamento de **La Guajira**, si bien la letalidad de los hechos en ese departamento es menor, **en los últimos cuatro meses se registraron 4 atentados, todos contra lideresas indígenas**, una por medio de disparos a su domicilio, tres de ellas en su vehículo, mientras se movilizaban. De estos hechos destaca el caso de Irama Móvil, quien en el 2019 ya había sido víctima de una amenaza y un atentado (también en su vehículo), y en enero del 2020 nuevamente fue amenazada y luego sufrió el atentado referido en el mes de octubre, lo que evidencia una persecución contra ella. Estos hechos, sumados a las amenazas contra 6 liderazgos indígenas en ese territorio, dan cuenta de una situación de particular preocupación.

Por otra parte, llama la atención también el caso del departamento de **Chocó**, donde **se presentaron 11 agresiones contra líderes indígenas, 5 de las cuales fueron asesinatos**. Destaca el caso de lo ocurrido en el mes de diciembre en el **municipio de Bahía Solano, donde un líder indígena fue decapitado, provocando un desplazamiento masivo de personas y familias de cuatro comunidades indígenas de la región.**

Liderazgos afro

Ahora bien, las agresiones contra los líderes afro **representan el 7,1% del total de líderes sociales victimizados (con 23 hechos), de los cuales, el 56,5% fueron letales (10 asesinatos y 3 atentados).**

Al respecto, las afectaciones contra este tipo de liderazgo se concentraron de manera particular en los departamentos de **Cauca y Chocó**, donde **se perpetraron el 52% de las agresiones registradas** (12 hechos). En el caso de **Cauca**, 7 de los 8 hechos violentos contra líderes afro (el **88%**) **fueron letales** (con

5 asesinatos y 2 atentados). Al respecto, llama la atención lo ocurrido en municipio de El Tambo, donde en el mes de abril se perpetraron 3 de los asesinatos. De estos, dos de los líderes afro fueron asesinados en un mismo evento (una reunión del Consejo Comunitario al que pertenecían "Afro Renacer", al que las disidencias de las FARC acusan de trabajar con el ELN). Mientras que en **Chocó**, 3 de las 4 afectaciones (el **75%**) **fueron asesinatos.**

A partir de lo expuesto, precisamente por las características específicas de los liderazgos étnicos, y por la letalidad de las agresiones sufridas a lo largo del año, **se hace necesario que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales establezcan rutas de prevención y protección para atender la violencia contra estos liderazgos, tomando en consideración sus condiciones y contextos específicos, a partir de políticas diferenciales, que tomen en consideración la particular forma en que esa afectación se genera sobre ellas y ellos, así como el impacto que las mismas tienen en sus comunidades.**

1.3. Violencia contra líderes políticos[16]. Sin proceso electoral, afectaciones a funcionarios electos.

En el 2020 se registraron un total de 170 hechos de violencia contra líderes políticos (que representan el 30,2% del total de casos del año), por lo que **se trata del segundo tipo de liderazgo más afectado**, después de los líderes sociales.

Tal como se observa en la gráfica 8, en 2020 **el número de afectaciones disminuyeron en un 43% en relación con lo ocurrido en 2019**. Dicha reducción se debe fundamentalmente a la transición de un año electoral a uno no electoral, lo que además trajo consigo un decrecimiento del 58,4% en la letalidad de los hechos. **No obstante, si se comparan estas cifras con las registradas en el 2018 –que también fue año electoral–, lo que se observa es lo contrario: un aumento de 50,4% en las agresiones contra este tipo de liderazgo.**

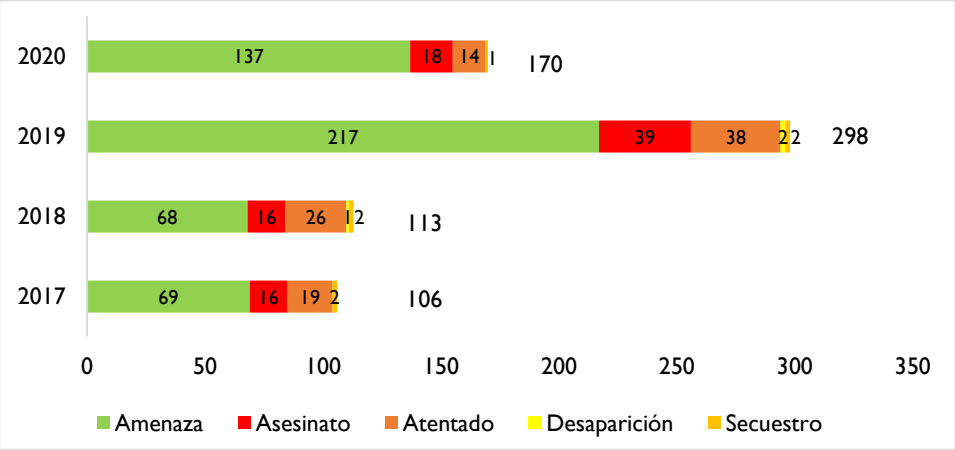
Al respecto, el incremento en la violencia de 2018 a 2019 encontraba su explicación en la naturaleza de los procesos electorales y el número de actores en contienda. Pues mientras en 2018 se celebraron elecciones nacionales (presidenciales y legislativas), así como la Consulta Anticorrupción –también de alcance nacional–, en 2019 los comicios fueron locales. Esto supone una diferencia importante, no solo porque en 2019 compitieron un número comparativamente mayor de precandidatos y candidatos (que concentraron el 61,4% de los hechos de violencia de ese año contra este liderazgo), sino porque lo que estaba en juego eran los poderes políticos a nivel local, que tienen a su cargo la administración directa de los respectivos territorios, donde distintos intereses y grupos –legales o ilegales– históricamente han buscado el control.

No obstante, **lo que se evidencia con el aumento en el número de agresiones contra este tipo de liderazgo en 2020 (en relación con lo ocurrido en el 2017 y el 2018), es que los hitos electorales ya no son la única razón para agredir a las personas que buscan un protagonismo en escenarios electorales o que detentan algún cargo público de elección popular.** Pues si bien, al analizar las cifras correspondientes al ciclo electoral 2018-2019 los incrementos en la violencia se presentaron en fechas hito del calendario electoral, como se adelantó al inicio de este documento, este 2020 ha traído consigo picos en afectaciones a líderes políticos en momentos muy distintos.

Por ejemplo, durante el 2020 los meses que concentraron mayoritariamente los hechos violentos contra líderes políticos fueron junio, octubre y enero (con 32, 24 y 22 hechos respectivamente), sin que hubiera algún hito o evento político-electoral que lo explicara. En relación con estos meses, es de señalarse además que en los mismos se alcanzaron registros que durante 2018 no fueron vistos, pues en ese año el mes con mayor número de agresiones fue octubre (17 hechos), justo al inicio del calendario electoral de 2019.

[16] Tal como se señaló en la Nota Metodológica al inicio de este documento, para la MOE, el líder político incluye a todos aquellos precandidatos, candidatos y ex candidatos a cargos de elección popular; funcionarios y exfuncionarios públicos de elección popular; altos funcionarios del Estado de todas las ramas del poder público y entes de control de los niveles nacional, departamental y municipal; líderes políticos y dirigentes de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, incluyendo los líderes informales que hacen parte activa de la vida política (los llamados coloquialmente "caciques" o "gamonales").

Gráfica 8. Número de líderes políticos víctimas de hechos violentos, con distinción de hecho. 2017 – 2020.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Ahora bien, cabe señalar que **de las 137 amenazas** registradas en 2020, **78 (el 45,9%) derivaron de 13 amenazas colectivas por medio de panfletos.** Siete fueron firmados por Águilas Negras (36 víctimas): cuatro en Bogotá[17], en los meses de enero, mayo, noviembre y diciembre; uno en Saravena (Arauca)[18], en marzo; uno en Soacha (Cundinamarca)[19], en septiembre; y uno en Barrancabermeja (Santander)[20], en noviembre. Asimismo, tres fueron firmados por las disidencias de las FARC (29 víctimas): dos en El Doncello (Caquetá), y Caldono (Cauca)[21], en junio; y uno en Santander de Quilichao[22], en diciembre. Dos fueron firmados por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (10 víctimas), uno en Córdoba[23], en abril, y el otro en La Guajira[24], en octubre. El último sin autor claro (3 víctimas) en Aguachica (Cesar)[25], en julio.

De otra parte, de los hechos de violencia que se registraron en 2020, resultan preocupantes aquellos dirigidos a **funcionarios electos (tanto a nivel nacional como local), que concentraron el 70,6% de las agresiones (120 hechos) contra los líderes políticos.** En cuanto a los **hechos letales** perpetrados contra estos, en enero tuvo lugar un atentado contra el alcalde de Buenos Aires, Cauca[26]; en el mes de febrero, el asesinato del presidente del Concejo de San Francisco (Antioquia) y un atentado en contra de un concejal en Uribe, Meta[27]; en octubre, tanto el asesinato de un concejal del municipio de Yacopí (Cundinamarca), como

[17] Que incluyeron a la alcaldesa de Bogotá Claudia López de la coalición de la Alianza Verde / Polo Democrático, el alcalde de Medellín Daniel Quintero del GSC "Independiente"; 13 congresistas del Polo Democrático (3), del Partido FARC (1), de Colombia Humana (1) de la Alianza Verde (1), del MAIS (1) y de las coaliciones MAIS / UP / ASI (5) y Colombia Humana / UP (1); un concejal (GSC), un funcionario de la administración pública (el Secretario de Gobierno de Bogotá), un exconcejal y ex candidato a la alcaldía de Bogotá por Colombia Humana y un Senador y exalcalde de Bogotá por Colombia Humana.
[18] Que incluyó al alcalde de Saravena Wilfrido Gómez de Colombia Renaciente; 5 concejales del Partido de la U (1), Colombia Renaciente (1), Alianza Verde (1), MAIS (1) y ASI (1), 2 diputados del Partido Liberal (1) y ASI (1) y el personero.
[19] Que incluyó a 1 concejal, 2 miembros de la Junta Administradora Local y 1 excandidata al Concejo, todos de la coalición Colombia Humana /UP.
[20] Que incluyó a 2 concejales del MAIS (1) y ADA (1), 1 funcionario del Ministerio Público y 1 congresista de la coalición Alianza Verde / ASI / Polo Democrático.
[21] En ambos casos, bajo la misma estructura de los panfletos declararon objetivo militar a todos los concejales de El Doncello y Caldono. En el caso de El Doncello, los concejales amenazados eran del Partido Liberal (3), del Partido Conservador (3), de Cambio Radical (2), de Alianza Verde (1), ASI (1), Partido de la U (1), Centro Democrático (1) y Colombia Justa Libres (1). Por lo que hace a Caldono, incluyó al alcalde de MAIS, y los concejales de MAIS (4), Partido Liberal (3), Partido Conservador (2), Alianza Verde (2), Partido de la U (1) y Polo Democrático (1).
[22] Que incluyó a 1 congresista y un ex candidato a la Gobernación, ambos del MAIS.
[23] Que incluyó a una excandidata al Concejo de Montería postulada por la coalición UP / Polo Democrático / Alianza Verde.
[24] En contra de 4 concejales y 4 dirigentes de partido y un líder departamental, todos de Colombia Humana.
[25] Que incluyó a 3 concejales del Polo Democrático (1), ASI (1), y GSC (1).
[26] Alcalde del Partido de la U.
[27] El Presidente del Concejo del Partido Liberal y el concejal del partido ASI.

dos atentados contra un concejal y un congresista en los municipios de Malambo (Atlántico) y Toribío (Cauca), respectivamente[28]; en noviembre, dos atentados contra un concejal y un diputado en Aguachica (Cesar) y Norte de Santander, así como un asesinato contra una concejala en el departamento de Putumayo[29]; y en diciembre, un asesinato, contra un concejal en el departamento de Cauca [30]. Lo anterior, dejando como saldo un total de 6 atentados y 4 asesinatos.

Por su parte, **destacan particularmente los hechos de violencia que se han presentado específicamente contra funcionarios locales electos, pues en comparación con las cifras de 2019, las agresiones incrementaron en un 138% (al pasar de 42 a 100 víctimas)**. Así, en el 2020, 2 gobernadores, 4 diputados, 20 alcaldes, 67 concejales, 6 miembros de JAL y 1 alcalde encargado fueron víctimas de hechos de violencia. A estos se suman 20 congresistas que también fueron afectados, específicamente a través de 19 amenazas y un atentado.

Ahora bien, de una **revisión acerca de la filiación partidista de los funcionarios de elección popular** que fueron víctimas de algún hecho de violencia se desprende que, tal como ha ocurrido en años anteriores, de las agresiones registradas en 2020 no se advierte un tinte partidista o patrón ideológico particular. Lo anterior, ya que la mayoría de los partidos con personería jurídica tuvieron al menos uno de sus funcionarios electos con registros de algún tipo de vulneración, tal como se puede observar en la Tabla 5. El MIRA fue el único partido sin alguno de sus funcionarios afectado por un hecho de violencia.

Tabla 5. Número de funcionarios públicos de elección popular víctimas de hechos de violencia por partido político, 2020.

#	Partido político	Amenaza	Atentado	Asesinato	Total	% por partido
1	Partido de la U	8	3	1	12	10,0%
2	MAIS	11	1	0	12	10,0%
3	Partido Liberal	11	0	1	12	10,0%
4	Partido/Alianza Verde	11	1	0	12	10,0%
5	Partido Conservador	10	0	1	11	9,2%
6	Colombia Humana-UP	11	0	0	11	9,2%
7	Coalición	11	0	0	11	9,2%
8	ASI	6	1	1	8	6,7%
9	Centro Democrático	6	0	0	6	5,0%
10	Polo Democrático	6	0	0	6	5,0%
11	Cambio Radical	5	0	0	5	4,2%
12	G.S.C. Independientes	4	0	0	4	3,3%
13	AICO	2	0	0	2	1,7%
14	ADA	2	0	0	2	1,7%
15	Colombia Justa Libres	2	0	0	2	1,7%
16	Colombia Renaciente	2	0	0	2	1,7%
17	FARC	1	0	0	1	0,8%
18	Funcionario sin partido	1	0	0	1	0,8%
	Total	**110**	**6**	**4**	**120**	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

No obstante, los funcionarios electos no fueron el único blanco de hechos victimizantes, pues la violencia contra líderes políticos también se dirigió a líderes y dirigentes territoriales de partidos políticos,

[28] Ambos concejales del Partido de la U y el congresista del MAIS.
[29] El concejal del Partido Alianza Verde, el diputado del Partido de la U y la concejala del Partido Conservador.
[30] Concejal del partido ASI.

exfuncionarios con caudal electoral, entre otros. Ahora bien, de una revisión a la filiación partidista de quienes no detentaban algún cargo público, se desprende que esta tampoco tuvo un tinte partidista particular, ya que la mayoría de los partidos con personería jurídica (salvo MIRA, ADA y Colombia Renaciente[31]), tuvieron al menos uno de sus líderes con registros de algún tipo de vulneración, según se observa en la Tabla 6.

Tabla 6. Número de líderes políticos víctimas de hechos de violencia por partido político, 2020.

#	Partido Político	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Colombia Humana-UP	8	0	0	2	10	20%
2	Funcionario sin partido	7	0	2	0	9	18%
3	Líder sin Partido	0	0	1	7	8	16%
4	MAIS	2	0	1	0	3	6%
5	Partido de la U	0	0	2	1	3	6%
6	Partido Conservador	0	1	0	1	2	4%
7	Partido Liberal	1	0	0	1	2	4%
8	Partido/Alianza Verde	1	0	1	0	2	4%
9	Polo Democrático	1	0	0	1	2	4%
10	Cambio Radical	2	0	0	0	2	4%
11	AICO	1	0	0	0	1	2%
12	ASI	0	0	0	1	1	2%
13	Centro Democrático	1	0	0	0	1	2%
14	Coalición	1	0	0	0	1	2%
15	Colombia Justa Libres	0	0	1	0	1	2%
16	FARC	1	0	0	0	1	2%
17	GSC	1	0	0	0	1	2%
	Total	**27**	**1**	**8**	**14**	**50**	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Así, de los datos expuestos se desprende que de los 170 hechos de violencia registrados contra líderes políticos en el 2020, los partidos más afectados fueron Colombia Humana – UP con 21 víctimas (2 letales), Partido de la U con 15 víctimas (7 letales) y MAIS con 15 víctimas (2 letales). Dichos partidos concentraron el 30% del total de las agresiones reportadas.

Ahora bien, centrándonos en un **análisis geográfico de los hechos**, en el 2020 los departamentos que más hechos de violencia registraron contra líderes políticos fueron Cauca (19 amenazas, 3 atentados y 3 asesinatos), Bogotá (22 amenazas y 1 atentado) y Norte de Santander (8 amenazas, 1 secuestro, 3 atentados y 2 asesinatos).

Con relación a los **hechos letales registrados**, si bien como se señaló el decremento fue notable respecto de lo ocurrido en 2019, vale la pena destacar que el **50% de los asesinatos contra este tipo de liderazgo se concentraron en los departamentos de Antioquia (3), Valle de Cauca (3) y Cauca (3).**

Un hecho a destacar y que pone sobre la lupa la difícil situación que afronta el departamento del Cauca es el atentado sufrido por el Senador Feliciano Valencia, quien en zona rural del Municipio de Toribío, recibió impactos de bala a los vehículos que lo transportaban, aunado a que previo a ello había sido objeto de amenazas en dos ocasiones. Este hecho permite ver que los grupos que están operando en el territorio están intensificando su accionar y cada vez pesa menos el poder disuasivo de la investidura de las víctimas.

[31] Aunque en el caso de ADA y Colombia Renaciente, tal como se observa en la Tabla 5, sí cuentan con funcionarios electos que fueron víctimas de agresiones.

Finalmente, si bien en lo transcurrido del año se advierte una reducción en los hechos de violencia contra líderes políticos, los datos recabados permiten evidenciar dos situaciones de especial cuidado. En primer lugar, el complicado ejercicio de la política en departamentos como Valle del Cauca, Antioquia y Cauca, en donde esta actividad ya les ha costado la vida a tres líderes en cada departamento. En segundo lugar, la expansión territorial del fenómeno, ya que como se mencionó anteriormente, en el departamento de Vichada se registró el primer asesinato desde la que MOE hace este monitoreo.

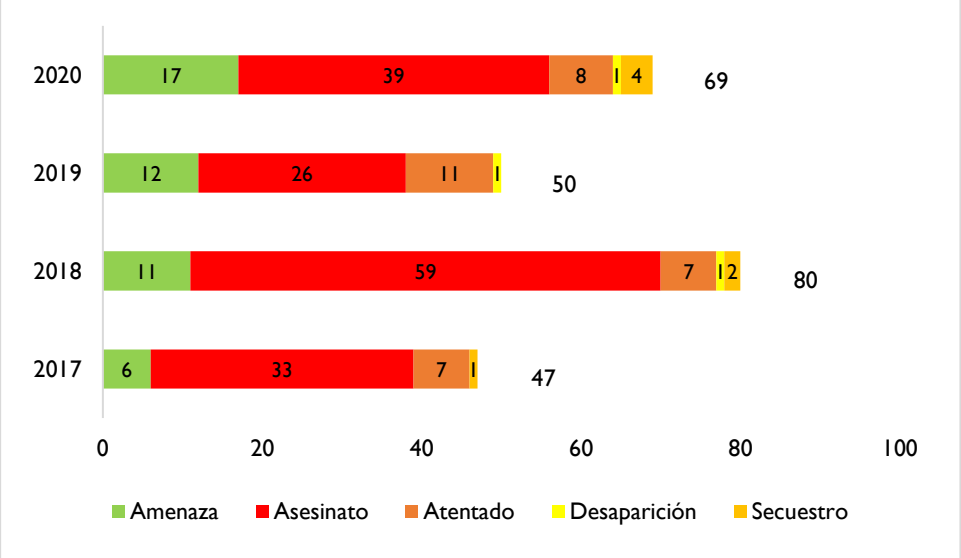
1.4. Violencia contra líderes comunales[32]. Afectaciones y letalidad en incremento.

En el 2020 se presentaron un total de 69 hechos de violencia contra líderes comunales, lo que representa un aumento del 38% respecto de los 50 hechos registrados en el 2019. Si bien en los primeros meses del año la explicación a este incremento parecía estar vinculada a las elecciones de Juntas de Acción Comunal que estaban programadas para mayo de 2020, llama la atención que los meses que mayor cantidad de hechos registraron fueron junio, agosto y septiembre, una vez que las elecciones ya habían sido pospuestas a causa de la pandemia.

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

Ahora bien, de las cifras expuestas destaca no solo el incremento en el número de hechos violentos contra los líderes comunales (ver gráfica 9), sino que **de los 69 hechos registrados, 47 (el 68%) fueron letales. Este número representa un incremento de 27% en los asesinatos y atentados contra líderes comunales, respecto de lo ocurrido en 2019** (al pasar de 37 a 47 hechos letales). En este sentido, es evidente que este tipo de liderazgos se encuentra en una situación de riesgo particular, que necesariamente debe ser atendida tanto por el Gobierno Nacional, como por los gobiernos locales en sus respectivos territorios.

Gráfica 9. Número de líderes comunales víctimas de hechos violentos, con distinción de hecho. 2017 – 2020.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En relación con lo anterior, lo que la MOE ha identificado es que los liderazgos, entre más locales, son objeto no solo de mayor violencia, sino de una violencia más letal. Este es el caso tanto de los líderes comunales, como de muchos de los líderes sociales, que además están expuestos a distintos riesgos, como por ejemplo

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

estar en zonas rurales con presencia de grupos armados y economías ilegales, y una mayor ausencia de la institucionalidad estatal.

Al respecto, es de destacarse que, **32 de los 69 hechos de violencia perpetrados contra líderes comunales (que representan el 46,4% de las agresiones) ocurrieron en sectores rurales de los municipios.** Por esta razón, **la MOE hace un llamado a los gobiernos locales y el Gobierno Nacional para generar un enfoque diferencial en las políticas de prevención y protección a los líderes comunales y sociales, teniendo en cuenta las diferencias entre la territorialidad urbana y rural.**

De los hechos de violencia que se registraron este año, tal como se observa en la Tabla 7, **resultan preocupantes aquellos dirigidos a Presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC), que concentraron el 62% de las agresiones** contra líderes comunales. En comparación con las cifras del 2019, las afectaciones contra estos **incrementaron en un 22,9%** (al pasar de 35 a 43). En relación con estos, no solo llama la atención la proporción y el número de las agresiones perpetradas en su contra, sino la letalidad de las mismas. Ello, pues el **65% de los hechos violentos contra Presidentes de las JAC fueron letales**. Al igual que con las cifras globales, **comparado con lo ocurrido en el 2019, los asesinatos aumentaron en un 35,3% (al pasar de 17 a 23).**

Tabla 7. Número de Miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC) víctimas de violencia por tipo de hecho, 2020.

#	Líderes comunales	Amenaza	Secuestro	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Presidente de JAC	13	2	0	5	23	43	62,3%
2	Fiscal de JAC	0	1	0	0	5	6	8,7%
3	Vicepresidente de JAC	0	0	0	1	5	6	8,7%
4	Secretario JAC	0	0	1	1	1	3	4,3%
5	Miembro Comité de JAC	0	1	0	0	2	3	4,3%
6	Presidente de Asociación Municipal	2	0	0	1	0	3	4,3%
7	Tesorero de JAC	0	0	0	0	2	2	2,9%
8	Miembro de JAC	0	0	0	0	1	1	1,4%
9	Miembro de Confederación de JAC	1	0	0	0	0	1	1,4%
10	Vicepresidente de Federación Comunal	1	0	0	0	0	1	1,4%
	Total	**17**	**4**	**1**	**8**	**39**	**69**	
	%	**24,60%**	**5,80%**	**1,40%**	**11,60%**	**56,50%**		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En cuanto a la **ubicación geográfica de los hechos**, destaca la situación de los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Putumayo, que cuentan con la mayor cantidad de agresiones registradas. En específico, **Antioquia** acumula el 17,4% de los hechos totales (con 12 afectaciones), presentando un **aumento del 50% con respecto al 2019 y 3 asesinatos más** (pasó de 6 a 9); siendo el municipio **Tarazá** donde más casos se reportaron, tanto en general, como en términos de letalidad (6 hechos, de los que 5 fueron asesinatos). De hecho, fue ahí donde tuvo lugar el asesinato del vicepresidente de la JAC de la Vereda Urales, por parte de actores armados, quienes además, impidieron el levantamiento del cuerpo por parte de familiares y autoridades.

Norte de Santander por su parte, cuenta con **7 hechos** de violencia contra líderes comunales, **5 de los cuales fueron hechos letales** (3 asesinatos y 2 atentados); presentando un **aumento del 40% con respecto al 2019 y 2 asesinatos más.** En dicho contexto, el municipio de **Convención** es el que presenta la situación más preocupante, al acumular el 43% (3) del total de hechos registrados en el departamento, de los cuales 2 fueron asesinatos.

Por último, **Putumayo** también cuenta con **7 hechos** de violencia contra líderes comunales, mientras que en 2019 no registró ninguno. De estos, **5 fueron letales (4 asesinatos y 1 atentado)**. La situación más alarmante se dio en el municipio de **Puerto Guzmán** que reúne 4 de los hechos (2 asesinatos), siendo escenario del secuestro y posterior asesinato del fiscal de la JAC Villa Fátima y su hijo, que ejercía funciones como coordinador de Comité de Obras de esta JAC.

Ahora bien, es de resaltar que, **de los 69 hechos de violencia contra líderes comunales, 43 de ellos (el 62%) se han perpetrado en 12 de los 16 territorios PDET**, siendo la circunscripción del Bajo Cauca, la que registra el mayor número de hechos de violencia general y letal. Adicionalmente, es de destacar que **29 de los hechos registrados (el 42%) fueron asesinatos, que se concentraron en las regiones del Bajo Cauca (7), Nariño-Cauca-Valle (5) y Putumayo (4).** De esta manera, como se ha señalado, es evidente la necesidad de que los gobiernos locales y el Gobierno Nacional adopten medidas integrales en dichas regiones, de manera que se aborde la problemática desde una perspectiva focalizada, que se adapte a las necesidades y condiciones de los respectivos territorios.

Para terminar, teniendo en cuenta el aumento en los hechos de violencia contra líderes comunales en el 2020 con respecto al 2019, y considerando que en el 2021 se llevarán a cabo las elecciones de Juntas de Acción Comunal, es necesario avanzar en la adopción de medidas de protección y seguridad para estos liderazgos. Más aún considerando la posibilidad de que las cifras expuestas presenten un aumento este año, impidiéndose con ello el óptimo desarrollo de labores con las comunidades, y generándose limitaciones a la participación en los comicios a celebrarse.

1.5. Análisis de la violencia contra lideresas y contra las mujeres en política

La participación de las mujeres en política se ha venido incrementando en las últimas décadas a raíz de los esfuerzos realizados desde distintos ámbitos para promover su liderazgo y participación tanto en cargos de elección popular, como en diversos espacios de representación. No obstante, sin lugar a duda siguen enfrentando diferentes obstáculos, entre los que se encuentra la violencia contra las mismas en escenarios políticos, sociales y comunales. Se trata de un fenómeno que se ha normalizado, pero que en los últimos años se ha recrudecido.

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

Derivado de la amplitud y complejidad del fenómeno de violencia que enfrentan las mujeres que ejercen roles de liderazgo, y con el propósito de presentar un análisis que incorpore otros tipos de afectaciones de que son víctimas las mujeres en política, en el presente apartado se aborda la violencia contra las lideresas bajo dos perspectivas complementarias. En un primero subapartado se incluyen los datos correspondientes al seguimiento permanente que desde el 2007 la MOE realiza a las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos cometidos en contra de los líderes y las lideresas políticas, y a partir del 2016, también contra líderes y lideresas sociales y comunales. En el mismo se da cuenta de los resultados del monitoreo correspondiente al 2020. La información es desglosada y analizada de manera cuantitativa y cualitativa, incluyendo algunas tendencias identificadas a nivel regional y en territorios alejados de la presencia estatal, así como por tipos de vulneración a liderazgos específicos.

En un segundo subaparatado se incluye una aproximación distinta, a partir de las afectaciones de tipo físicas, psicológicas, sexuales, simbólicas y económicas que constituyen lo que se ha denominado "violencia contra las mujeres en política". En este se presentan los resultados preliminares de una investigación cualitativa que se ha venido adelantando desde el Observatorio de Género de la MOE, para profundizar en este fenómeno, ampliar la comprensión del mismo a través de las experiencias de las mujeres lideresas y poner en marcha protocolos y rutas de acción que le hagan frente.

1.5.1. Sobre la violencia contra lideresas políticas, sociales y comunales.

De acuerdo con el monitoreo de violencia contra liderazgos, se ha logrado establecer que **de las 563 vulneraciones registradas en 2020, 120 de ellas (el 21,3%) corresponden a agresiones contra lideresas** políticas, sociales y comunales. **Las lideresas sociales son las que sufrieron más vulneraciones, pues concentraron el 64,2% de los hechos**, tal como se observa en la Tabla 8.

Tabla 8. Número de víctimas por tipo de hecho y tipo de liderazgo, 2019 Vs 2020.

Tipo de liderazgo	2019				Total 2019	%	2020				Total 2020	%
	Amenaza	Desapar.	Atentado	Asesinato			Amenaza	Desapar.	Atentado	Asesinato		
Política	40	0	5	4	49	46%	30	0	2	2	34	28%
Social	28	1	9	11	49	46%	50	0	14	13	77	64%
Comunal	3	0	3	2	8	8%	4	1	0	4	9	8%
Total	71	1	17	17	106		84	1	16	19	120	
%	66,9%	0,9%	16,0%	16,0%	100%		70%	0,8%	13,3%	15,8%	100%	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

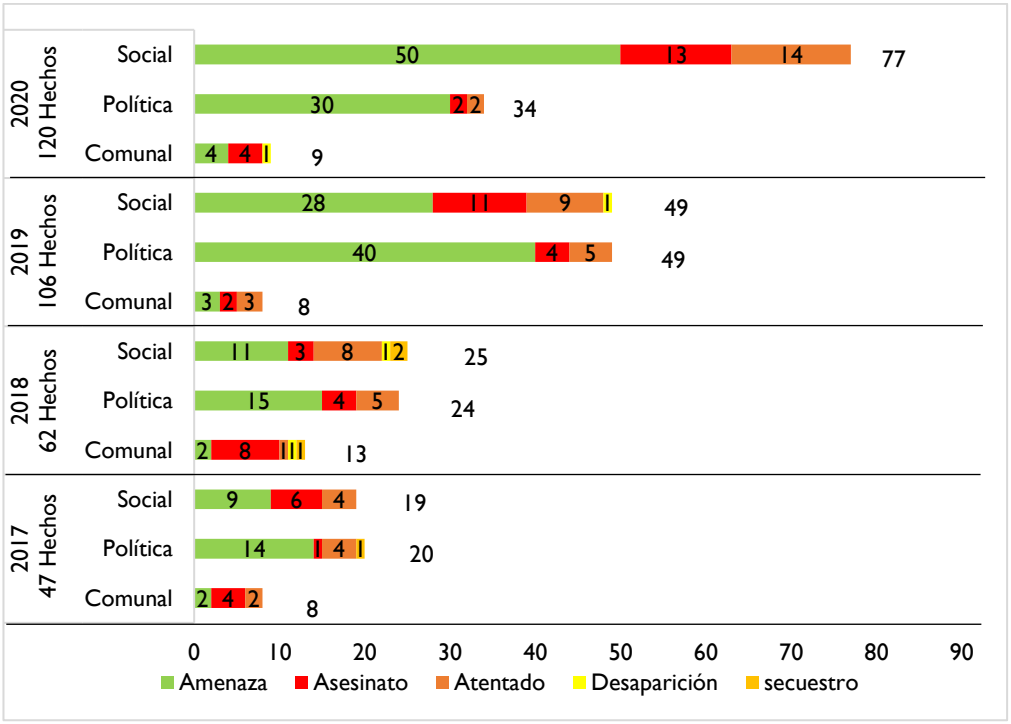
Al hacer una comparación con lo ocurrido en el 2019 (en que se registraron 106 hechos violentos), **se observa un incremento del 13,2% en las agresiones.** Lo anterior, a pesar de la reducción del 30,6% en la violencia contra lideresas políticas[33]. Sin embargo, llama la atención que **las afectaciones contra lideresas sociales aumentaron en un 57,1%.** Por su parte, las lideresas comunales mantuvieron una proporción prácticamente constante entre uno y otro año.

En relación con lo anterior, de un análisis de los hechos de violencia ocurridos **desde 2017 hasta 2020** (según se observa en la gráfica 10), es posible advertir dos cuestiones preocupantes. Primera, un **crecimiento constante del número de afectaciones en contra de los roles de liderazgo ejercidos por mujeres (47 en 2017, 62 en 2018, 106 en 2019 y 120 en 2020)**. En particular, el incremento de hechos contra lideresas comparado con 2017 es alarmante, ya que se registran un 155% más de hechos, confirmado así la tendencia creciente de violentar a las mujeres que ejercen roles de liderazgo y representación.

Segunda, **el ascenso, también constante, en el número de hechos letales perpetrados contra lideresas (21 en 2017, 29 en 2018, 34 en 2019 y 35 en 2020)**. De estas cifras se desprende que en tan solo tres años, se pasó de tener registro de 10 atentados y 11 asesinatos de lideresas (en 2017), a 16 atentados y 19 asesinatos (en 2020). Esto representa un incremento del 66,7% en las agresiones letales contra las lideresas, lo que evidencia el creciente riesgo en que se encuentran las mujeres que ejercen liderazgos.

Lo anterior sugiere que cada vez más, los actores que ejercen violencia están interesados en afectar este ejercicio de defensa de derechos humanos y representación política encabezado por mujeres, así como un crecimiento en la importancia de estos roles.

Gráfica 10. Hechos de violencia contra lideresas políticas, sociales y comunales, con distinción de hecho. 2017-2020



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

[33] Decremento que está estrechamente relacionado con que el tercer trimestre de 2019 coincidió con el desarrollo de la campaña política por el poder regional, lo cual como se señaló anteriormente, trae consigo fenómenos de violencia, particularmente en contra de los candidatos y las candidatas en contienda. Esta situación explica los picos de violencia en los meses de agosto, septiembre y octubre de 2019 (en el que el 64% de los hechos violentos fueron contra lideresas políticas).

Según se desprende de los datos expuestos, el hecho violento más recurrente contra las mujeres en ejercicios de liderazgo es la **amenaza (84 hechos)**. Sin embargo**, este tipo de afectaciones tienen un tinte particular en el caso de las lideresas, pues al ejercer este mecanismo de presión sobre ellas, quien las realiza recurre también a estereotipos y simbolismos que extienden la afectación a sus familiares y allegados, afectando así la integridad psicológica de quienes las rodean**. Dicho de otro modo, a diferencia de lo que ocurre con los líderes, en que las amenazas se dirigen a ellos exclusivamente, en el caso de las lideresas, por regla general las amenazas incluyen referencias a su condición de mujer, y amagos contra las personas más cercanas a ellas. Aunado a esto, y en el contexto en el que se presentan, **las amenazas contra las lideresas les trascienden, pues al dirigirse a su condición de género, se convierten en una medida de disuasión contra otras mujeres a participar en esos mismos espacios.**

Por su parte, **si bien el 29,2% de las agresiones contra lideresas fueron letales (16 atentados y 19 asesinatos), estos hechos afectaron de forma muy diferenciada a los distintos tipos de liderazgos**, pues mientras en el caso de las lideresas políticas, estos representaron solo el 11,8% de los hechos violentos de los que fueron víctimas, la proporción es mucho mayor **en el caso de las lideresas sociales y comunales,** respecto de las cuales **los hechos letales abarcaron el 35% y 44,4%, respectivamente, de la totalidad de afectaciones que fueron perpetradas en su contra.**

Ahora bien, en cuanto a la **ubicación geográfica de los hechos de violencia contra las lideresas** (ver Tabla 9), el 59,2% de estos se concentraron en Bogotá (con 21 hechos), y en los departamentos de Cauca (15), La Guajira (11), Magdalena (9) y Bolívar (8). **Se destaca el caso de Cauca, por ser el departamento con mayor número de hechos letales contra lideresas, al presentar un total de 4 asesinatos y 2 atentados.**

Además de dichos territorios, es necesario alertar sobre el caso de 5 departamentos que no habían registrado asesinatos de lideresas en el 2019, pero sí lo hicieron en 2020: Bolívar con 2 asesinatos, Chocó, Quindío, Valle del Cauca y Vichada, con 1 caso cada uno. Si bien estos no representan un número alto de asesinatos, son una muestra de la expansión territorial de la violencia contra lideresas en el país, que ha sido objeto de un recrudecimiento, evidenciado en la materialización de más hechos de carácter letal.

Tabla 9. Departamentos donde se han presentado hechos de violencia contra lideresas, 2020.

#	Departamento	Amenaza	Desaparición	Atentado	Asesinato	Total general	%
1	Bogotá D.C.	20	0	1	0	21	17,5%
2	Cauca	9	0	2	4	15	12,5%
3	La Guajira	6	0	5	0	11	9,2%
4	Magdalena	8	0	0	1	9	7,5%
5	Bolívar	5	1	0	2	8	6,7%
6	Valle del Cauca	4	0	2	1	7	5,8%
7	Córdoba	6	0	0	0	6	5,0%
8	Antioquia	1	0	1	3	5	4,2%
9	Putumayo	2	0	1	2	5	4,2%
10	Caquetá	4	0	0	0	4	3,3%
11	Sucre	3	0	1	0	4	3,3%
12	Arauca	3	0	0	0	3	2,5%
13	Norte de Santander	2	0	1	0	3	2,5%
14	Quindío	2	0	0	1	3	2,5%
15	Cesar	1	0	1	0	2	1,7%
16	Nariño	0	0	0	2	2	1,7%
17	Risaralda	2	0	0	0	2	1,7%
18	Santander	2	0	0	0	2	1,7%
19	Atlántico	0	0	1	0	1	0,8%

20	Boyacá	1	0	0	0	1	0,8%
21	Caldas	1	0	0	0	1	0,8%
22	Chocó	0	0	0	1	1	0,8%
23	Cundinamarca	1	0	0	0	1	0,8%
24	Huila	0	0	0	1	1	0,8%
25	Tolima	1	0	0	0	1	0,8%
26	Vichada	0	0	0	1	1	0,8%
	Total general	**84**	**1**	**16**	**19**	**120**	

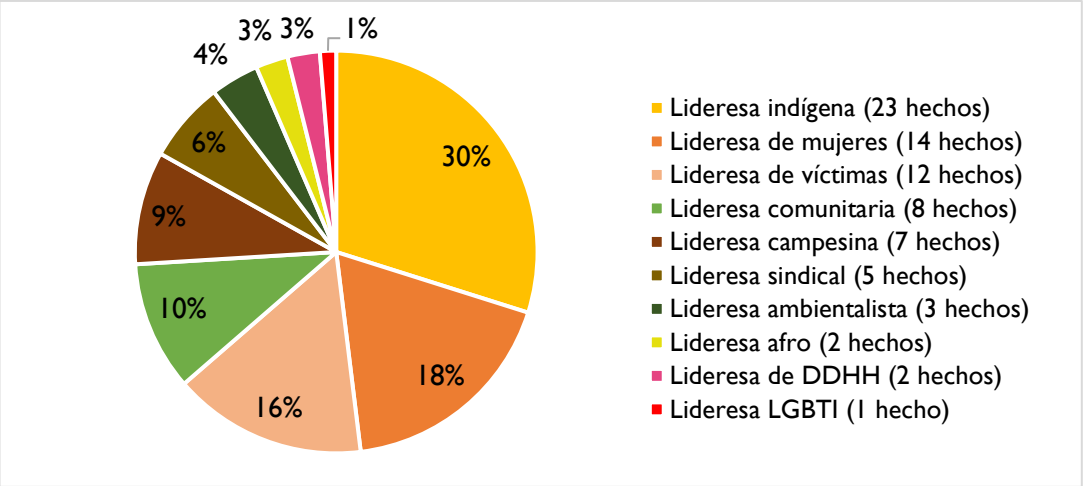
Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Por su parte, **40% de los hechos letales de los que fueron víctimas las lideresas (11 asesinatos y 3 atentados), ocurrieron en 7 de los 16 territorios PDET**. Lo anterior es preocupante debido a que se trata de zonas priorizadas por el Gobierno Nacional, en donde las medidas implementadas no están teniendo el impacto esperado. La violencia contra las lideresas (al igual que contra los liderazgos en general) no disminuye en estas regiones, por lo que es necesario la adopción de medidas adecuadas, diferenciales e integrales por parte de las autoridades para prevenir y atender estos hechos.

Ahora bien, como se adelantó al inicio de este apartado, **las lideresas sociales son el tipo de liderazgo más vulnerado en el 2020, con un total de 77 hechos registrados**. Sin embargo, no se trata de un fenómeno nuevo. **La violencia contra este liderazgo es la única que ha presentado un aumento constante desde el 2017 (al pasar de 19 afectaciones en 2017, a 25 en 2018, a 49 en 2019, a 77 en 2020)**, como se puede observar en la gráfica 10. Al respecto, por las características mismas de estos liderazgos, las afectaciones que se sufren con las agresiones tienen consecuencias muy particulares, pues a través de **los hechos de violencia no solo se ataca a las lideresas, situación que de sí ya resultaría grave, sino que impacta a la organización misma de las comunidades y a los proyectos o causas que aquellas defienden.**

Bajo esta perspectiva, resulta necesario destacar **la diversidad de roles ejercidos por las mujeres y que se ven afectados por los hechos de violencia**, en cuanto a que su alcance aporta a la construcción y defensa de derechos, tanto de las causas de mujeres, como también de forma destacada, desde escenarios ambientales, comunitarios, de víctimas o de comunidades indígenas. Lo anterior se puede apreciar en la gráfica 11.

Gráfica 11. Proporción de lideresas sociales víctimas de violencia por tipo de liderazgo ejercido, 2020.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

De otra parte, debe señalarse que no solo llama la atención el número de hechos violentos ejercidos contra las lideresas sociales, sino también su naturaleza. Así, **de los 35 hechos letales en contra de mujeres que ejercen algún tipo de liderazgo, 27 de ellos (el 77,1%) se perpetraron específicamente contra lideresas sociales**. Lo anterior representa un **incremento del 35% en relación con el 2019**, en el que el 58,8% de los hechos letales se dirigieron a este mismo grupo.

Los datos anteriores resultan alarmantes, pues evidencian que **los patrones de violencia se están modificando hacia la letalidad de los hechos en contra de las lideresas sociales**. De esta forma se hace evidente cómo al vulnerar a las mujeres en este rol de liderazgo, se ha buscado silenciar su voz de manera más recurrente que en el año inmediatamente anterior. A pesar de que las amenazas aún continúan en aumento, los hechos letales contra este liderazgo en particular han presentado un incremento preocupante.

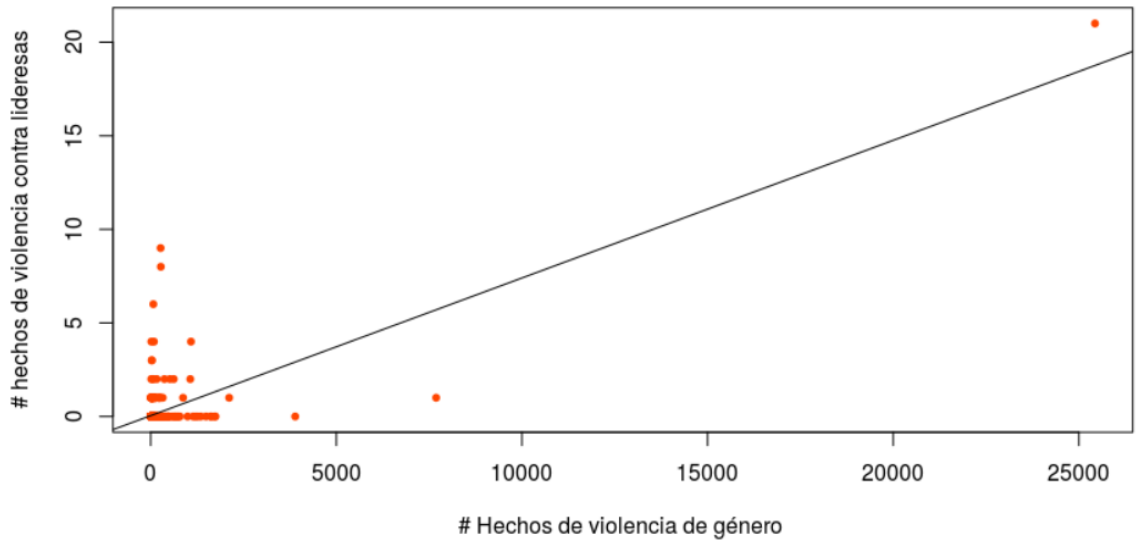
Al hacer **una revisión al apartado étnico de las afectaciones a las lideresas sociales**, llaman la atención que **el 39% de los 23 hechos de violencia contra lideresas indígenas fueron letales (5 asesinatos y 4 atentados**). Por lo que hace a **las lideresas afro, se registraron 2 hechos de violencia (un atentado y una amenaza)**. Llama la atención las características del atentado, puesto que de la información registrada, la vivienda de la lideresa se impactó con un artefacto explosivo. Al respecto, durante este 2020, este tipo de hechos se han convertido en reiterativos en distintas zonas del país, no solo contra viviendas, sino afectando también lugares públicos y concurridos. Ello evidencia que, cada vez más las vulneraciones contra los liderazgos se dan sin importar el daño físico que puedan sufrir la comunidad en general o terceros que no guardan relación con el proceso adelantado por el liderazgo al que se busca atacar.

En este sentido, es preciso también resaltar las particularidades que se centran sobre las afectaciones a las lideresas indígenas del departamento de La Guajira, pues allí se concentran el 39% del total de hechos contra este tipo de liderazgo. Esta situación tiene un gran impacto, pues de acuerdo con sus usos y costumbres son las mujeres Wayu'u las encargadas de establecer las relaciones sociales entre las familias y entre la comunidad, así como entre las personas externas (Ministerio de Cultura, 2017). Esta labor pone a las mujeres en un lugar de especial relevancia dada la estructura matrilineal de su cultura, pues un ataque a las mujeres coacciona la capacidad de relacionamiento interno y externo de los Wayu'u, razón por la cual cobran especial relevancia los hechos acá mencionados. Esta situación exige a las autoridades que además de proteger a estas lideresas en razón a su labor, tengan también en cuenta su posición desde lo que significa para su cultura, pues un ataque no solo vulnera a la víctima y su círculo familiar más cercano, también significa un ataque a todo el clan familiar.

Finalmente, **a fin de identificar si la violencia contra lideresas coincide con las dinámicas territoriales de violencia a razón de género[34]; se llevó a cabo un análisis de correlación entre dichas variables**. De ese ejercicio, se obtuvo un coeficiente de correlación de Pearson de 0,74 y un coeficiente de determinación de 0,5 (tal como se observa en la gráfica 12). Esto significa que **los municipios con mayor número de hechos violentos de género, en específico los definidos en la Ley 1257 (feminicidios, hostigamientos y discriminación, trata de personas, violencia intrafamiliar y violencia sexual), tienden a presentar mayor cantidad de afectaciones contra lideresas. Lo que a su vez evidencia que el el hecho de ser mujeres, incide en gran medida, en que las lideresas sean violentadas.**

[34] Información del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género, recuperada de: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWQ0NTA4NmEtMjdiYi00MmUyLWE4Y2YtMGU4NzYxNTBhY2EwIiwidCI6ImE2MmQ2YzdiLTlmNTktNDQ2OS05MzU5LTM1MzcxNDc1OTRiYiIsImMiOjR9

Gráfica 12. Diagrama de dispersión y correlación entre las variables hechos de violencia de género y hechos de violencia contra lideresas a nivel municipal, 2020.



Cálculo del Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE con información del SIVIGE

Así, de los datos expuestos se desprende que la violencia contra las lideresas es un fenómeno que ha ido incrementando de forma constante a lo largo del tiempo, por lo que requiere de una atención urgente. Por ello, y por las afectaciones que la misma genera, **se hace necesario que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales establezcan rutas de prevención y protección para atender la violencia contra las lideresas**, sin importar el tipo de rol ejercido pero **tomando en consideración sus condiciones y contextos específicos, a partir de políticas diferenciales**, que tomen en consideración la particular forma en que esa afectación se genera sobre las mujeres.

1.5.2. Sobre la violencia contra las mujeres en política.

Tal como se adelantó al principio de este apartado, la violencia que enfrentan las mujeres que ejercen roles de liderazgo es un fenómeno más amplio y complejo, que no se agota en el análisis de las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos de los que han sido víctimas, pues requiere incorporar afectaciones físicas, psicológicas, sexuales, simbólicas y económicas distintas, que constituyen lo que se ha denominado "violencia contra las mujeres en política".

Al respecto, la **violencia contra las mujeres en política** combina elementos de la violencia política, que comprende acciones que tienen el propósito de alejar a las ciudadanas y los ciudadanos del ejercicio del liderazgo político, con la violencia basada en género, esto es, la violencia que se ejerce en virtud de la identidad de sexo y género de las mujeres, lo que usualmente se conoce como violencia *"contra las mujeres por el hecho de ser mujeres"*. Así, este fenómeno comprende un conjunto de agresiones dirigidas a las mujeres, basadas en

género, con el objetivo de impedir, desestimular o dificultar el ejercicio de participación y/o de representación política, que se reflejan en sus liderazgos políticos, sociales y/o comunales[35].

Debe señalarse que la violencia contra las mujeres en política cuenta con la agravante de ser invisibilizada y naturalizada, pues en buena parte de los casos, está asociada a una violencia estructural de género centrada en la estigmatización, amenazas y presiones dirigidas tanto a ellas como a sus familiares, con repercusiones en el ejercicio de sus derechos políticos. Adicionalmente, a la fecha aún no contamos con suficientes datos ni reconocimiento en el país de otras formas de violencia que se explican bajo las discriminaciones en razón de género en los ámbitos políticos.

Por ello, producto de la investigación cualitativa que se ha venido adelantando desde el Observatorio de Género de la MOE, a partir de 18 entrevistas con lideresas de diversos partidos, movimientos sociales y políticos del nivel local y nacional, se han identificado distintas prácticas y agresiones que afectan, inhiben o dificultan la participación efectiva de las mujeres en la política (en los distintos roles de liderazgo).

Un primer factor a resaltar son los **estereotipos de género en la política que son usados para amedrentar y desincentivar la participación de las mujeres**. Sobre esto, las mujeres reconocen que en la política ha hecho curso una narrativa nociva en relación con el cumplimiento de la cuota de género en las listas a corporaciones públicas. Al respecto, en muchas ocasiones las mujeres son agraviadas al ser tratadas como "rellenos" de las listas, lo cual constituye un menosprecio y un insulto a sus liderazgos. Tal y como ellas afirman, esto se traduce en falta de apoyos a sus campañas, que no las consideran "competitivas", que no las toman en serio, lo que se traduce en afectaciones a su propia convicción y la del electorado respecto de su liderazgo efectivo. Algunos testimonios sobre el particular:

> *"Me sentía como el sujeto que hacía falta para llenar algo" - "no me sentía escuchada"* - Excandidata al Concejo.
>
> *"Muchas mujeres se rehúsan a estar en listas donde las van a menospreciar y van a hacer un relleno"* - Excandidata al Concejo.
>
> *"Yo de usted no me lanzaría con ellos, la llevan como relleno, la van a utilizar, no le van a dar un recurso, y la van a dejar quemar – Le dije a mi compañera"* – Lideresa social, excandidata al Concejo y a la Asamblea.

La falta de apoyo a las mujeres por parte de las organizaciones políticas y sociales, otros líderes de sus colectividades y sus propios familiares ha sido descrita como una constante en la mayoría de las entrevistadas, **especialmente cuando estas describen sus formas de hacer política como diferentes a las de los hombres, por fuera de las maneras tradicionales.** Muchas afirmaron que en el ejercicio de su liderazgo se les coloca en la condición de tener que escoger entre sus matrimonios/familias y ser lideresas sociales y/o políticas, dando cuenta del poco respaldo con el que cuentan y la presión que se les ejerce al interior de sus núcleos familiares para abandonar los espacios de liderazgo. Sobre esto, las lideresas manifestaron:

> *"Mis papas, mi familia es una familia, pues machista. Mi papa también ha estado en el entorno político y a él no le cabe en la cabeza esa manera de hacer política mía de salir a los semáforos, hacer campañas sin políticos, sin el concejal, sin el diputado."*- Excandidata a la Gobernación.
>
> *"A mí me tocó una campaña muy solitaria no solo en lo político sino en el entorno familiar"* - Excandidata al Concejo.
>
> *"Mi pareja no me dejaba ser quien yo quería, quería que me apartara del sector social" - "Yo me atreví a dejar a mi marido"* - Lideresa social y excandidata al Concejo.
>
> *"En el tema familiar fue difícil con mi esposo y ya estoy divorciada, o sea empecé casada y terminé divorciada en la campaña"* - Excandidata a la Gobernación.

[35] Considerando la reciente definición presentada por el Ministerio del Interior, MOE y NIMD (2019) en "Guía para la prevención, atención y seguimiento a la violencia contra las mujeres en política" (documento de trabajo no publicado).

De la investigación también se evidenció **el doble estándar con el que son tratadas en comparación con los hombres**. Esto es, que hay una serie de expectativas y roles que se les demanda que cumplan por ser mujeres, tales como: no hablar fuerte, no ser "mandonas", que su apariencia física sea de cierta manera, el tener que cumplir con las labores de cuidado como madres, esposas, hijas, etc. Asimismo, se asume que no tienen capacidades intelectuales para ejercer su función. Estos son algunos ejemplos de las experiencias por ellas relatadas:

> *"Para los concejales compañeros las mujeres solo somos figuras bonitas"* – Exconcejala.
>
> *"Durante mi mandato la gente miraba yo como andaba, si me ponía tacones o no, que si me había engordado mucho"* – Exconcejala.
>
> *"A las mujeres nos tildan de histéricas y brutas" - "Muy linda, pero brutica"* – Congresista.

Otro factor, que afecta dramáticamente su éxito en la vida política, es la **violencia económica** de la que son objeto. Al respecto, señalan que sus campañas y ejercicios de liderazgo no cuentan con un apoyo financiero por parte de sus colectividades, se les niegan recursos (los cuales se destinan a las candidaturas de hombres, incluso en los escenarios donde ambos cuentan con postulaciones jóvenes o emergentes), otros financiadores no quieren darles préstamos al no considerar que sus carreras políticas pueden ser exitosas, entre otras prácticas. Sobre el particular comentaron:

> *"Al hombre es al que le dan los recursos, el carro y esto. Con uno piensan que con tener el aval es suficiente"* - Excandidata a la Alcaldía.
>
> *"Me gritaron en una reunión, estaban acostumbrados a gritarle a las mujeres. Me pusieron otro candidato de competencia, no tenía recursos, porque quienes financian campañas no financian mujeres que están comenzando, por ejemplo, al candidato de la alcaldía que tampoco tenía experiencia le dieron más plata y sede, a mi solo 2 millones cuando ya estaba sonando"* - Excandidata a la Alcaldía.
>
> *"A las personas que financian campañas le da susto financiar campañas de mujeres que son nuevas y que no hacen parte de los políticos tradicionales, o no es la esposa, la familiar, la recomendada del político" les da susto. Y lo viví, lo viví porque el candidato a la alcaldía del partido era jovencito, nunca había hecho política, 33 años y a él se le facilitaba más que las personas le llegaran a la campaña, que los empresarios. A mí me toco financiar la campaña yo misma"* - Excandidata a la Gobernación.

La investigación realizada también da cuenta que en muchas ocasiones son **víctimas de agresiones sexuales y acoso sexual**. Si bien quienes relatan estos casos los describen como especialmente sufridos por las mujeres que quieren aspirar a un liderazgo político, los mismos evidencian que este tipo de violencia se presenta al encontrarse en posiciones de poder frente a líderes hombres de su partido (mismos que en muchas ocasiones, a pesar de que cuentan con antecedentes de acoso, siguen teniendo liderazgos en las colectividades), quienes aprovechan de sus posiciones para condicionar la entrega de apoyos y recursos. Al respecto narraron:

> *"Un hombre del partido se acercó a mí para mediar que me dieran recursos, el tipo me escribía a altas horas de la noche, y empezó a acosarme" - "Yo incluso pensé en dejar la militancia del partido, porque fue una época muy difícil" - "Le toca a uno dejar su militancia o aguantarse el acoso, y más cuando lo ejerce alguien que tiene poder"* - Excandidata al Concejo.
>
> *"Él ya tenía antecedentes de acoso, lo malo es que lo hubieran recibido en el partido"* - Excandidata al Concejo.
>
> *"A una compañera en la campaña le mandaban penes, eso no le pasa a los compañeros"* - Excandidata al Concejo.
>
> *"Sí hay acoso sexual y mucho con las mujeres que hacen política, pero con las mujeres jóvenes aún más (…) es que hay unos espacios políticos en donde están con las "amiguitas", con trago, altas horas de la noche, se generan unas redes de confianza entre hombres y ahí es donde las mujeres que están en las campañas, que son jóvenes, que apenas van a empezar, que están con el cacique político, ahí es donde esas mujeres son vulnerables"* – Excandidata a la Gobernación.

También se identificaron distintas **prácticas que buscan desplazar a las mujeres de los espacios de liderazgo, para que sean los hombres quienes figuren** y aspiren a cargos de elección popular, y que el trabajo social y político que las lideresas han venido construyendo en sus territorios se abone al posicionamiento de ellos. Asimismo, manifiestan que a medida que sus liderazgos se fortalecen, los amedrentamientos aumentan. Ahora, en los casos en los que las mujeres logran posiciones de poder, algunos hombres buscan ser quienes dominan y conducen los espacios de representación, y se incrementan las agresiones a las mujeres. Sobre el particular varias entrevistadas comentaron:

> *"Las mujeres que no se dejan manipular en los partidos, terminan por callarlas, invisibilizarlas"* - Excandidata a la Alcaldía.
>
> *"Hay una creencia de que las mujeres se tienen que dejar mandar"* - Excandidata al Concejo.
>
> *"Se quiere que la cara visible sea un hombre y ejercen presión psicológica para que uno se una a su campaña"* - Excandidata al Concejo.
>
> *"A nivel territorial donde existen unos liderazgos patriarcales que les cuesta mucho reconocer los liderazgos de mujeres"* - Excandidata a la Gobernación.
>
> *"Le dicen a uno: Senadora, en vez de pelear con nosotros, venga y le invitó a unos vinos. Tratando de someter a las mujeres"* – Congresista.
>
> *"Empezaron a decir los de mi propio partido: 'A esta vieja no me la lleven a esta reunión'; y uno empieza a sentir que si no paro un poco, unas personas pueden hacerte daño"* – Exconcejala.
>
> *"Ya después de que uno va uno obteniendo poder o va obteniendo reconocimiento empiezan los ataques; empiezan unos ataques tenaces del partido, de la gente del mismo partido, gente que viene, que es antigua, que vienen de hace muchos años"* – Excandidata a la Gobernación.

Las lideresas describieron que el **considerarse feministas y contar con una agenda de género y de los derechos de las mujeres, las expone aún más a ser blanco de ataques y a la pérdida de apoyos,** siendo esta una característica de un tipo de violencia psicológica a la que se enfrentan las mujeres. Algunos testimonios sobre ello:

> *"Dentro del partido… si lo que les conté, les molesta el tema feminista y de hecho por eso buscaron otro candidato"* – Excandidata a la Alcaldía.
>
> *"Yo me reconozco como feminista, y yo empecé a hablar de eso en el partido y se armó más problema"* – Congresista.
>
> *"Usted es una politiquera, usted no sabe nada de género, usted se pegó de un chisme" y me toca recibir esos ataques por haber escrito un artículo denunciando que los funcionarios públicos de un municipio son abiertamente violentos contra las mujeres"* – Excandidata a la Gobernación.

Otro fenómeno que agrava la situación de violencia contra el ejercicio de los liderazgos de las mujeres es el contexto de **polarización política, estigmatización y violencia política** que atraviesa el país. Primero, porque a las barreras anteriormente señaladas, se suma el estigma y la violencia generalizada que hay frente a los liderazgos sociales que muchas han decidido emprender en sus territorios. Segundo, porque describen que el querer aspirar en un espacio en el que representan oposición (sin importar en qué espectro político o ideológico se encuentren), las hace más propensas a ser blancos de ataques, insultos y amedrentamientos a través de redes sociales o en la calle, con manifestaciones diferenciadas respecto de aquellas que podrían sufrir otros hombres en su misma posición. Tercero, porque la violencia política que afecta tanto a hombres como a mujeres, ha venido acompañada para ellas de una amenaza en su rol de cuidadoras, madres y esposas, lo que les da más razones para alejarse de la política. Vale la pena destacar algunos testimonios:

> *"He dedicado mi trabajo a lo social, a ser lideresa social. Pero hoy ese rol está estigmatizado, decir que eres lideresa social comunitaria, es un estigma porque los están matando"* - Lideresa social y excandidata al Concejo

"Me encontré con insultos en la calle, una señora trató de agredirme en la calle. Esto no le pasaba a los hombres. Porque a las mujeres sienten que nos pueden decir "puta guerrillera", así no le dirían a un compañero" - Excandidata al Concejo

"Durante la campaña no paraban los insultos en Facebook donde me llamaban paraca" - Excandidata al Concejo

"A mí los parientes me decían: 'no le da miedo que la secuestren o algo, piense en sus hijos'" - Excandidata al Concejo

Por último, de la investigación adelantada se desprende una paradoja que se presenta frente a la violencia contra las mujeres en política. Cuando se pregunta a las mujeres sobre lo que se puede hacer para eliminar estas formas de discriminación en los espacios políticos, la respuesta ha sido contundente: **"necesitamos más mujeres en estos espacios"**. Sin embargo, esto va acompañado de un "no", "no creo" o "lo veo difícil" como respuestas recurrentes a las preguntas: *¿volvería al ejercicio de la política? ¿se lanzaría nuevamente a un cargo de elección popular?*.

En consecuencia, si la política sigue siendo un escenario exacerbadamente hostil y violento para las mujeres, y hacer de este un lugar libre de violencia contra ellas pasa por tener más mujeres lideresas, nos queda la pregunta aún de ¿cómo lo vamos a lograr? Desde la MOE estamos convencidos de que es importante hacer visible este fenómeno, abrir espacios de denuncia y monitoreo de la violencia contra las mujeres en política, así como la puesta en marcha de medidas de prevención, sanción y reparación frente a la ocurrencia de estos casos, por una parte, mediante el fortalecimiento de políticas públicas con la expedición de leyes y regulaciones sobre la materia, pero también a través de acciones al interior de los partidos, movimientos sociales y políticos, y las corporaciones públicas para garantizar el ejercicio de la política por parte de las mujeres en un ambiente libre de violencia de género y discriminación.

1.6. Violencia contra liderazgos LGBTI[36]

Cada vez son más los roles de liderazgo político, social y comunal ejercidos por personas del sector social LGBTI en distintos escenarios de participación y representación. De forma similar a lo que señalado en el caso de las lideresas, las afectaciones contra aquellos tienen matices especiales y diferenciados, basados precisamente en su orientación sexual o identidad de género. En este sentido, **los líderes y lideresas LGBTI se encuentran en una doble condición de riesgo, tanto por el desempeño de las actividades y causas que representan, como por la discriminación estructural con motivo de su orientación sexual e/o identidad de género.** En este sentido es importante acotar que, como lo ha definido Colombia Diversa:

> "La manera en la que se ejerce esta violencia busca castigar o eliminar a estos defensores y defensoras LGBT por dos razones principales. La primera, el prejuicio hacia la orientación sexual, la identidad y la expresión de género. La segunda, el ejercicio político de liderazgo emprendido por las personas LGBT defensoras."[37]

En este contexto, para efectos del presente Informe, los datos que se presentan se refieren únicamente a las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos registrados contra este liderazgo, sin desconocer que la violencia política contra ellas y ellos es un fenómeno mucho más amplio y complejo (que abarca afectaciones de tipo psicológicas y simbólicas, por prejuicio, entre otras formas de violencia que afectan de manera particular a ese sector poblacional), que busca excluir a las personas LGBTI defensoras de los espacios de representación y participación política, y cuyo análisis específico requiere de indicadores distintos a los empleados para el estudio de la violencia contra los líderes políticos, sociales y comunales. Por ello, **se hace un especial llamado a que autoridades de los distintos niveles territoriales fortalezcan sus metodologías para una temprana detección y atención a los casos de agresiones contra este tipo de liderazgos.**

Ahora bien, de acuerdo con los registros de la MOE, **en el 2020 se perpetraron 7 agresiones contra líderes LGBTI[38].** Si bien en relación con la totalidad de hechos reportados en el año no representa una cifra muy elevada, llama la atención que **en los últimos años se ha presentado un aumento y recrudecimiento de las agresiones contra líderes del sector social LGBTI.**

Así, de acuerdo con el monitoreo hecho por la MOE, **año con año la violencia contra este liderazgo ha presentado un incremento constante y creciente (al pasar de una agresión en 2018, a 3 en 2019, a 7 en 2020).** De las cifras expuestas se desprende que **los hechos registrados en el 2020 representan un aumento del 133% en relación con el 2019, pero un incremento del 600% comparado con lo ocurrido en el 2018** (al pasar de 1 agresión a 7), según se observa en la gráfica 13. Por ello, para la MOE es fundamental visibilizar la situación y alertar sobre la urgencia de adoptar medidas diferenciales, encaminadas a garantizar el óptimo desarrollo de estos liderazgos.

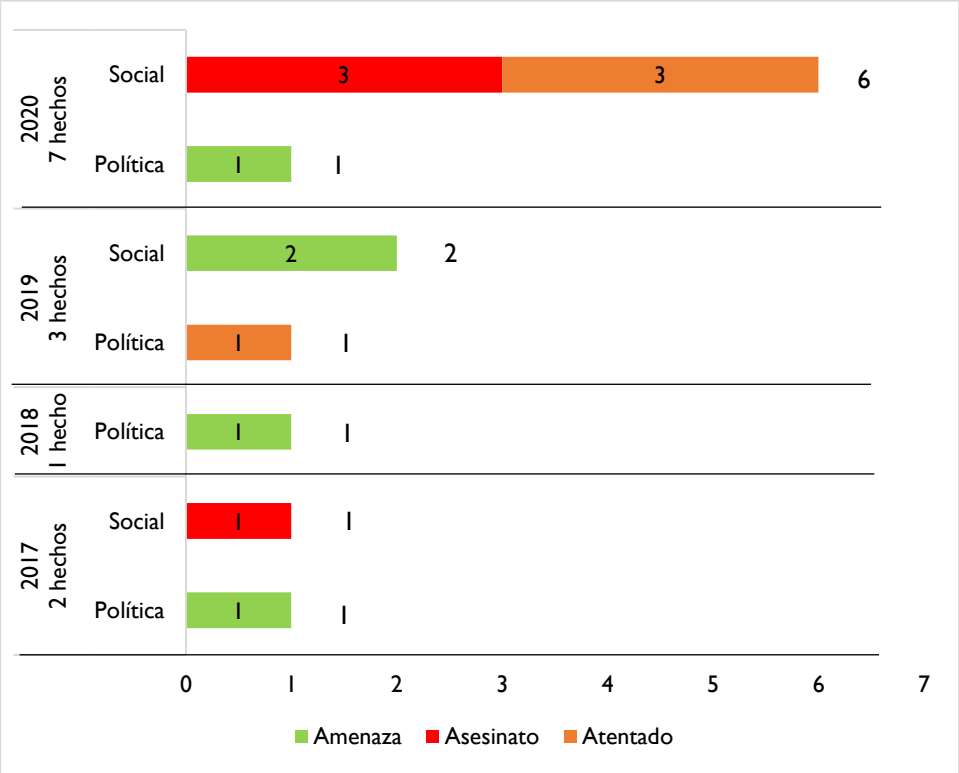
---

[36] La MOE en este informe utiliza el acrónimo LGBTI, cuando se refiere a la violencia sufrida por las personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero, transexual, travesti e intersex, en razón a su orientación sexual, identidad y expresión de género diversa. No obstante, al utilizar el acrónimo LGBTI, la MOE no desconoce otras expresiones de género y/u orientaciones sexuales diversas.

[37] Arias, M., Pérez, G., Vargas, D. (2020). Violencia por prejuicio contra personas LGBT defensoras. En *El riego de defender y liderar.* Comisión Colombiana de Juristas.

[38] Los registros de hechos violentos contra líderes y lideresas LGBTI en el monitoreo hecho por la MOE pueden tener un subregistro, pues la definición de liderazgo social establecida no reconoce a líderes independientes que no son parte, o están vinculados con alguna organización establecida. Por lo tanto, aunque la categoría de análisis desarrollada por la MOE no contempla a los liderazgos o activistas independientes, lo que no significa que se deslegitimen los procesos desarrollados y su impacto en la defensa de los derechos de las personas LGBTI.

Gráfica 13. Hechos de violencia contra líderes LGBTI, con distinción de hecho. 2017 – 2020.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En cuanto a la naturaleza de los hechos registrados, llama la atención que **el 85,7% de las agresiones perpetradas contra los líderes LGBTI (6) fueron letales (3 atentados y 3 asesinatos)**, lo que evidencia lo riesgoso que se ha convertido para este sector poblacional ejercer roles de liderazgo, principalmente de carácter social. En relación con lo anterior, se destaca que **desde el inicio de los registros de la MOE, en el 2020 se reportaron por primera vez tres asesinatos contra este liderazgo, después de dos años sin ningún hecho de este tipo.**

Aunado a lo expuesto, es de resaltar que muchos de los hechos violentos perpetrados contra estos liderazgos también tienen patrones específicos que buscan atentar contra la integridad de esta población, en la medida que las amenazas registradas por ejemplo, apelan a temas de "limpieza social", relacionada con la participación pública en espacios de representación.[39]

Por otra parte, se destaca que **5 de los 7 líderes afectados en el 2020 desarrollaban labores dirigidas a mejorar las condiciones de vida y garantizar el respeto de los derechos humanos de la población LGBTI. Aunado a ello, estos cinco líderes en su totalidad, fueron víctimas de violencia letal** (3 de asesinatos y 2 de atentados).

[39] En una entrevista con una lideresa trans, ella explicó que cuando surgen panfletos o amedrentamientos contra este sector social, en los que no se individualizan líderes, se realizan estigmatizaciones por su orientación sexual e/o identidad de género.

En términos territoriales, cuatro de las agresiones se perpetraron en los departamentos de Sucre, Valle del Cauca, Quindío y Bogotá D.C., mientras que los tres restantes tuvieron lugar en el departamento de **Antioquia**, único en reunir más de un caso.

A partir de lo expuesto, precisamente por las características específicas de los liderazgos LGBTI, y por la letalidad de las agresiones sufridas a lo largo del 2020, **se hace necesario que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales establezcan rutas para identificar las distintas dinámicas de violencia que se ejercen contra estos liderazgos, así como adoptar medidas diferenciales de prevención y protección a estos líderes y lideresas, tomando en consideración la particular forma en que esa afectación se genera sobre ellas y ellos, así como el impacto que las mismas tienen en sus comunidades y el sector poblacional al que pertenecen.**

2. Accionar de los Grupos Armados Ilegales (GAI).

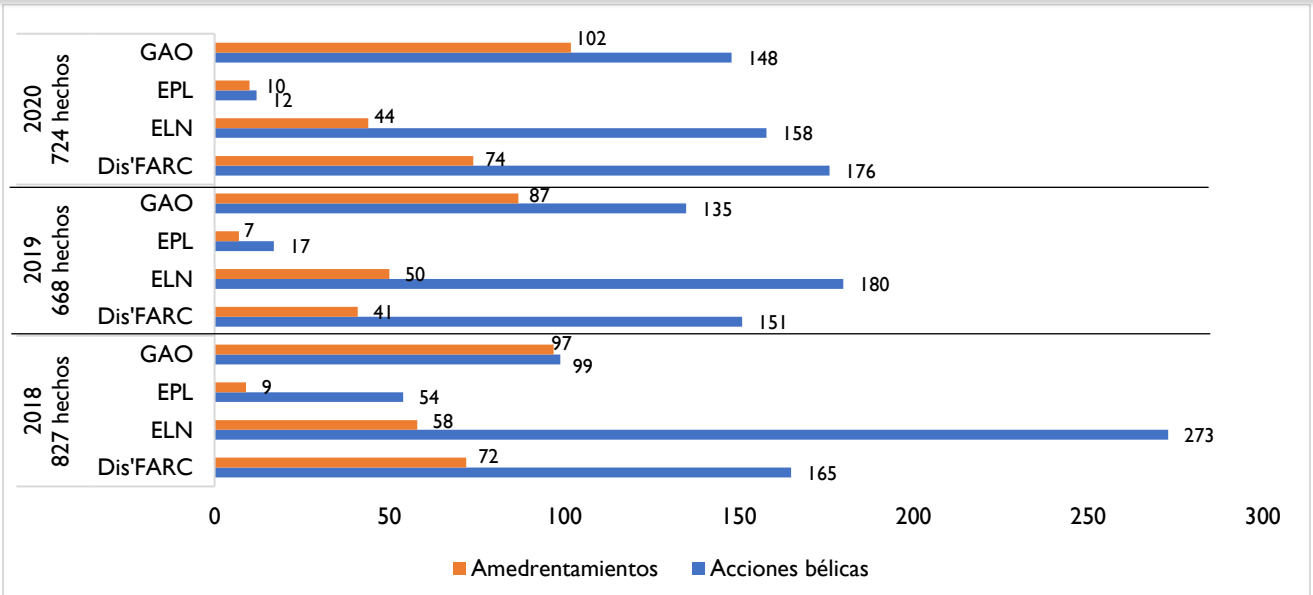
Durante el 2020, los grupos armados continuaron con sus acciones violentas, incluso durante los periodos de confinamiento estricto decretados por el Gobierno Nacional. Por ello, ante la confluencia territorial de la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales y la presencia de GAI, es necesario poner un foco especial a las dinámicas de conflicto ejercidas por los distintos actores armados para lograr una comprensión más completa de este fenómeno. Por esta razón, en el presente apartado se analizarán las acciones violentas y amedrentamientos que tuvieron lugar durante el 2020.

Para efectos de lo anterior, se entiende que hay **presencia** de un grupo armado cuando este realice acciones violentas o bélicas, o se encuentre en un territorio realizando actividades como combates con otro grupo armado o realizando acciones unilaterales que perjudiquen a la población. Por otro lado, se identifican como **amedrentamientos**, todas aquellas amenazas por medio de panfletos o grafitis con el objetivo de generar miedo entre la población sin que implique la realización de acciones violentas. Estos suelen estar dirigidos contra la población civil, líderes sociales, periodistas, y población en condiciones de vulnerabilidad.

Cabe precisar asimismo que la guerrilla del ELN, las disidencias de las FARC, los grupos armados organizados (GAO) tales como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGN) y los Caparros, la antigua guerrilla del EPL actualmente denominada como "Los Pelusos", son los grupos que hacen presencia en distintos territorios y en algunos casos se disputan el control y permanencia territorial. Para identificar la presencia de los GAI en los territorios, la MOE hace monitoreo a partir de fuentes abiertas como medios de comunicación y del Monitor humanitario de OCHA donde se reportan los hechos de violencia armada con un grupo identificado.

Expuesto lo anterior, **en el 2020 se registraron 724 acciones de grupos armados ilegales, de las cuales el 68,2% (494) corresponden a acciones bélicas, y el 31,8% restante (230 acciones) son amedrentamientos.** Estos números representan un **incremento del 8,4% respecto de las acciones reportadas en 2019**, evidenciando que a diferencia de lo ocurrido en el 2019 frente al 2018 (que se registró un descenso en la violencia), en el último año la intensidad general del conflicto aumentó y los GAI recrudecieron la violencia con su accionar (ver gráfica 14).

Gráfica 14. Número de acciones bélicas y amedrentamientos por parte de los GAI. 2018 - 2020.



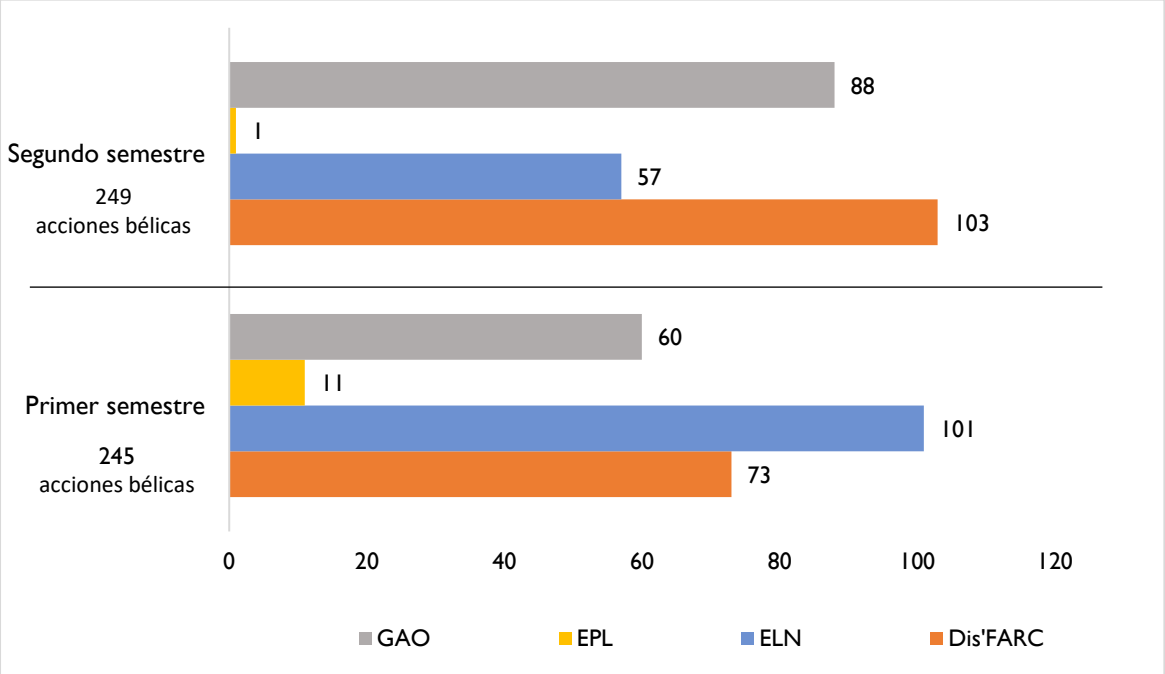
Fuente: Elaboración Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE con datos de OCHA

Por lo que hace a las **acciones bélicas**, en el 2020 se presentó un ligero **aumento del 2,3% respecto del 2019**, al pasar de 483 a **494 acciones registradas**. De estas, 176 (el 35,6%) son atribuibles a las disidencias de las FARC; 158 (el 32%) al ELN; 148 (el 30%) a los GAO; y 12 (el 2,4%) a "Los Pelusos".

Ahora bien, a fin de analizar las modificaciones en el comportamiento de los GAI a lo largo del año, resulta relevante contrastar lo ocurrido en el primer semestre del mismo, con lo acontecido en los últimos seis meses del 2020. Según se observa en la gráfica 15, las cifras en un periodo y en el otro son similares (con un muy ligero incremento al cierre del año), lo que pareciera evidenciar un patrón constante de violencia. Acorde con esto, de la revisión efectuada no se identificó un aumento en las acciones bélicas en los periodos de apertura en comparación con los de aislamiento estricto. Esto, debido a que el confinamiento no aplicó a los GAI; por el contrario, fue escenario de combates de diferentes grupos armados entre sí, o con el Ejército Nacional.

No obstante, al analizar los datos a partir del actuar de cada uno de los GAI de forma independiente, lo que se desprende es que si bien la violencia global fue constante, las acciones de los distintos grupos variaron. Así, **mientras las acciones bélicas del ELN y el EPL disminuyeron considerablemente en los últimos seis meses del año (en un 43,6% y 91%, respectivamente), las acciones violentas por parte de las disidencias de las FARC y los GAO se recrudecieron de forma notable (en un 41% y 46,7%, respectivamente).**

Gráfica 15. Número de acciones bélicas por parte de los GAI, por grupo y por semestre, 2020.



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

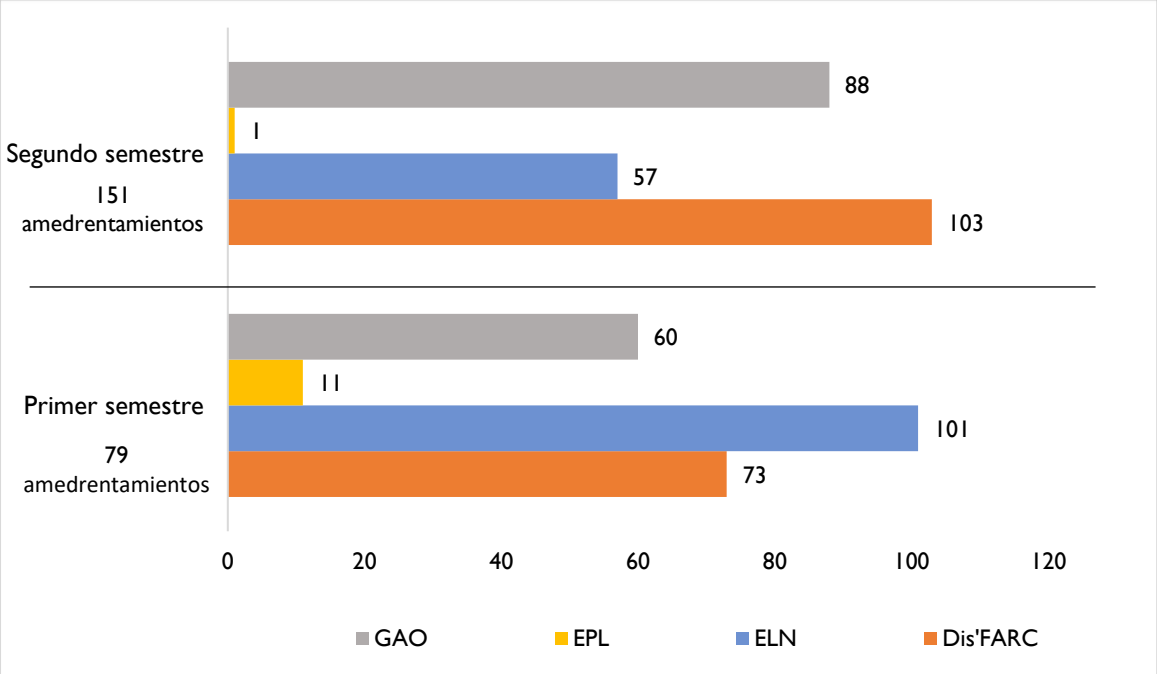
Lo anterior generó un impacto diferenciado en el territorio, pues mientras en el primer semestre del año, los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Cauca; fueron los más afectados por las acciones bélicas del ELN y las disidencias de las FARC, principalmente, en el segundo semestre, fue en los territorios de Antioquia, Cauca, Chocó y Meta donde la población se vio mayoritariamente expuesta a las acciones violentas de los GAI, principalmente de las disidencias de las FARC y los GAO.

Por lo que hace a los **amedrentamientos**, estos también **incrementaron en el 2020, aunque en mayor proporción (en un 24,3%),** al pasar de 185 en 2019 a **230 hechos**. En este caso, los GAO son los que más

amedrentamientos realizaron, con un total de 102 (44,3% del total). Le siguieron las disidencias de las FARC con 74 hechos (32,2%), luego el ELN con 44 (19,1%), y finalmente "Los Pelusos" con 10 (4,3%).

Ahora bien, al comparar las cifras de los amedrentamientos llevados a cabo en el primer semestre del año (79) respecto de las del segundo semestre (151), lo que se observa es un incremento importante (en un 91%) en este tipo de acciones. No obstante, tal como se muestra en la gráfica 16, al analizar el comportamiento de cada uno de los GAI de forma independiente, nuevamente lo que resulta es un accionar distinto entre los grupos, ya que **mientras en la segunda mitad del año los amedrentamientos del ELN disminuyeron (en un 24%), los hechos por parte de las disidencias de las FARC, el EPL y los GAO se aumentaron de forma importante (en un 96%, 800% y 164,3%, respectivamente).**

Gráfica 16. Número de amedrentamientos por parte de los GAI, por grupo y por semestre, 2020.



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

Una situación particular a destacar, que se observó en el 2020 con respecto a los amedrentamientos, es que **durante los periodos de aislamiento provocados por la pandemia, distintos grupos (como el ELN, las disidencias de las FARC, y distintos GAO) recurrieron a imponer órdenes como toques de queda, a fin de restringir la movilidad** en el territorio y prevenir el contagio del Covid-19. Lo anterior, en departamentos como Nariño, Antioquia, Cauca y Putumayo. Tanto así, que en el segundo semestre del año, marcado por la apertura y la "nueva normalidad", los amedrentamientos contra la población se redujeron en estos departamentos.

Las cifras anteriores dan cuenta del aumento sostenido del accionar de Grupos Armados Ilegales y su influencia en las condiciones de seguridad y bienestar de la población, siendo claro que las alteraciones al orden público en las zonas con presencia de GAI están lejos de acabar. Resulta preocupante que el control territorial ejercido por algunos actores armados ilegales sea incluso superior al ejercido por la Fuerza Pública. Lo anterior, considerando que dichos grupos crearon nuevas estrategias de control territorial para adaptarse a la coyuntura, evidenciadas en las acciones desarrolladas en algunos municipios frente a la movilización de personas. Este

contexto, además de generar eventos de desplazamiento masivo[40], aumenta la vulnerabilidad de las comunidades frente la presencia y el actuar de la ilegalidad.

No obstante, es de resaltar la caída de la violencia ejercida por el ELN, cuyas acciones en el 2020 disminuyeron un 60,7% frente al 2018 y 12,6% con respecto al 2019, incluso a pesar del "paro armado" que realizó en el primer semestre del 2020. Dicha reducción se debe fundamentalmente al comportamiento de este grupo en el último trimestre del año, en que sus acciones disminuyeron notablemente (al pasar de un promedio de 20, a 8 acciones por mes en este periodo). Al respecto, vale la pena tomar en consideración que el 25 de octubre tuvo lugar una operación conjunta entre el Ejército y la Policía de Colombia en Nóvita, Chocó, que condujo al asesinato de Andrés Felipe Vanegas Londoño, alias "Uriel", comandante del Frente de Guerra Occidental. Este hecho, además de cerrar la posibilidad de las negociaciones de paz con este grupo armado, frena temporalmente la expansión del ELN en esa región[41].

De otra parte, por lo que hace al **ámbito territorial de acción de los GAI**, a lo largo del año se observó una reconfiguración territorial de su accionar, con respecto al 2019. Esto, ya que si bien el número de municipios afectados mantuvo prácticamente constante (202 en 2019 y 201 en 2020), su accionar ha desaparecido en algunos territorios, para desplazarse a otros. Siendo específicos, en el 2020 se registraron 5 departamentos menos (Magdalena, Caldas, Vaupés, Atlántico y Bogotá D.C.); mientras que **se evidenció un recrudecimiento de la violencia ejercida por los GAI en territorios como Antioquia, Caquetá y Meta, donde las acciones de los GAI aumentaron en un 13,7%, 225% y 750%, respectivamente.**

[40] A modo de ejemplo, vale la pena resaltar el caso de Alto Baudó, Chocó, donde por cuenta de amenazas de un GAO a un líder indígena y a otras personas de la comunidad de Peña Alta, al menos 94 personas (18 familias) de las comunidades indígenas de Villa Nueva y Peña Alta se desplazaron el 20 de diciembre hacia la comunidad de Biakuride, la cual está conformada por 148 personas. Tanto la comunidad receptora de Biakuride como las comunidades desplazadas de Peña Alta y Villa Nueva denuncian temor por la presencia activa de los actores armados en el territorio y en total 242 personas (55 familias) mantienen restricciones a la movilidad, dificultando el acceso hacia los lugares donde se encuentran sus cultivos para el sustento diario.

[41] Es de destacar que la baja de este importante comandante significa para esta guerrilla un fuerte golpe en el frente de guerra, ya que junto con el Frente comandado por Alias "Pablito" en los departamentos de Arauca y Norte de Santander, son los más agresivos en cuanto a sus acciones contra fuerza pública y población civil de refiere. En este sentido, esta pérdida para la guerrilla en el departamento de Chocó supone una desarticulación de este grupo armado en esa región y una reestructuración para la cual seguramente no estaban preparados. Esto explica, al menos parcialmente, el repliegue observado, y la significativa disminución de acciones bélicas y amedrentamientos.

2.1. Confluencia de actores armados ilegales y la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales.

Ahora bien, tal como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–[42], la violencia en Colombia es una realidad extremadamente compleja y por consiguiente no atribuible a una causa exclusiva sino el resultado de la suma de múltiples factores y causas estructurales. Sin embargo, la violencia se ha enfocado en diversos territorios del país, especialmente en aquellos que de manera histórica se han visto afectados por el conflicto armado interno, en perjuicio principalmente de líderes sociales.

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

En un análisis territorial de los **departamentos que registran más accionar (amedrentamientos y acciones bélicas)** de GAI, **Antioquia** encabeza la lista con **141 registros** (46 amedrentamientos y 95 acciones bélicas), principalmente de los GAO. Posteriormente se ubica **Cauca** con **103 acciones** (26 amedrentamientos y 77 acciones bélicas), de las cuales 77 corresponden a las disidencias de las FARC. De cerca le sigue **Chocó** con **95 hechos** (31 amedrentamientos y 64 acciones bélicas) en cabeza de los GAO (56) y el ELN (39). En cuarto lugar, **Norte de Santander** con **87 registros** (12 amedrentamientos y 75 acciones bélicas), siendo el ELN el GAI con más influencia en la zona. Según se analizó en los apartados anteriores, estos territorios también encabezan los registros de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales.

Así, **mientras que de los 184 municipios donde se presentaron hechos de violencia** contra líderes políticos, sociales y comunales en el año 2020, **en el 53% de ellos (98 municipios) hay presencia de al menos un GAI**, de ello no se deriva que todos los hechos ocurridos en estos territorios sean imputables a aquellos. Incluso, el **35% de los hechos violentos contra líderes políticos, sociales y comunales ocurrieron en el 47% de municipios restantes, donde no hay siquiera registro de presencia de los GAI**. Lo anterior evidencia la necesidad de ahondar en la investigación para identificar cuáles son las razones que llevan a que se cometan hechos de violencia y al verdadero determinador de los hechos.

Visto ahora desde la óptica de la **letalidad de la violencia**, si bien el 71,7% de los hechos letales contra líderes se perpetraron en municipios donde se tiene registro de presencia de GAI, de esta circunstancia no se desprende que todos esos hechos letales sean atribuibles a estos grupos. Aunado a ello, el **28,3% de los hechos letales contra los distintos tipos de liderazgo se registraron en territorios sin presencia de los GAI**.

De otra parte, considerando que el narcotráfico es una de las principales fuentes de financiación de los GAI, también es posible identificar una **coincidencia territorial entre la presencia de cultivos de coca y un alto número de afectaciones contra los distintos liderazgos**, siendo **Norte de Santander, Nariño y Cauca**, los departamentos con mayor número de hectáreas de coca en el país, con un total de 41.710,97; 36.964,26 y 17.355,83 hectáreas[43]; respectivamente. Al respecto, cabe señalar que en estos territorios hacen presencia más de un GAI, que luchan por el dominio territorial y el control de las economías ilegales.

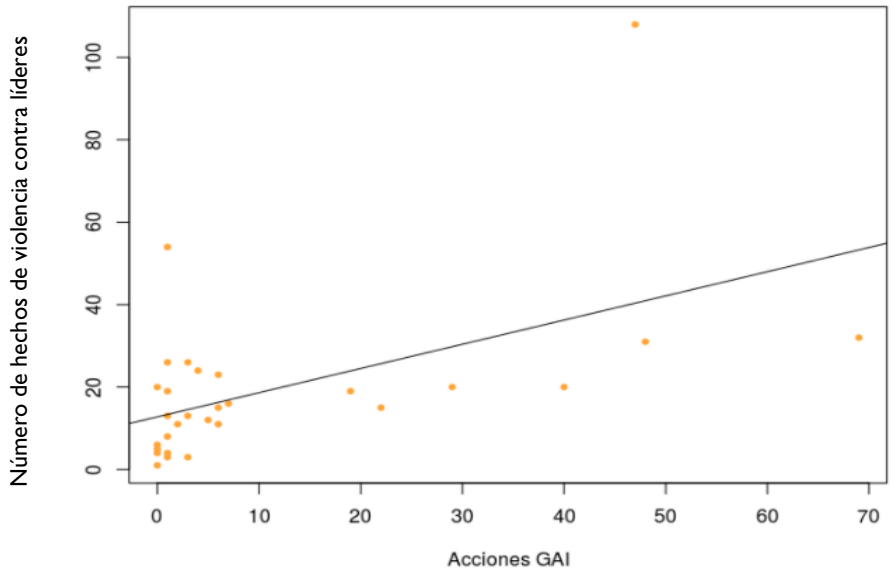
Ahora bien, derivado de que en múltiples ocasiones el accionar de los GAI se ve afectado por las agendas (de sustitución de cultivos ilícitos, defensa de los derechos humanos y denuncia de grupos armados, entre otras) de distintos líderes políticos, sociales y/o comunales, que interrumpen y dificultan el alcance de los objetivos

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

[43] Información del Observatorio de Drogas de Colombia, 2020, consultable en http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio

de estos grupos, se buscó una **posible correlación entre la presencia/acciones territoriales de los GAI, por municipio, y la violencia contra los liderazgos**. Como resultado, al cruzar estas variables en un diagrama de dispersión con regresión lineal, se identificó una correlación positiva entre las mismas. En este sentido, una vez se calcula el coeficiente de correlación de Pearson de estas variables, se obtiene un resultado de 0.52 y un coeficiente de determinación de 0,27 (tal como se observa en la gráfica 17). Es decir, del ejercicio realizado se desprende que, tal como se evidenció a lo largo del presente documento, en los municipios que registran mayor presencia de GAI, tiende a haber un mayor número de afectaciones a liderazgos, sin que de ello se desprenda que estos grupos son los que perpetran esos hechos violentos, ni su confluencia, la única variable que se relaciona con los mismos.

Gráfica 17. Diagrama de dispersión y correlación entre las variables presencia/acciones GAI y hechos de violencia contra líderes a nivel municipal, 2020.

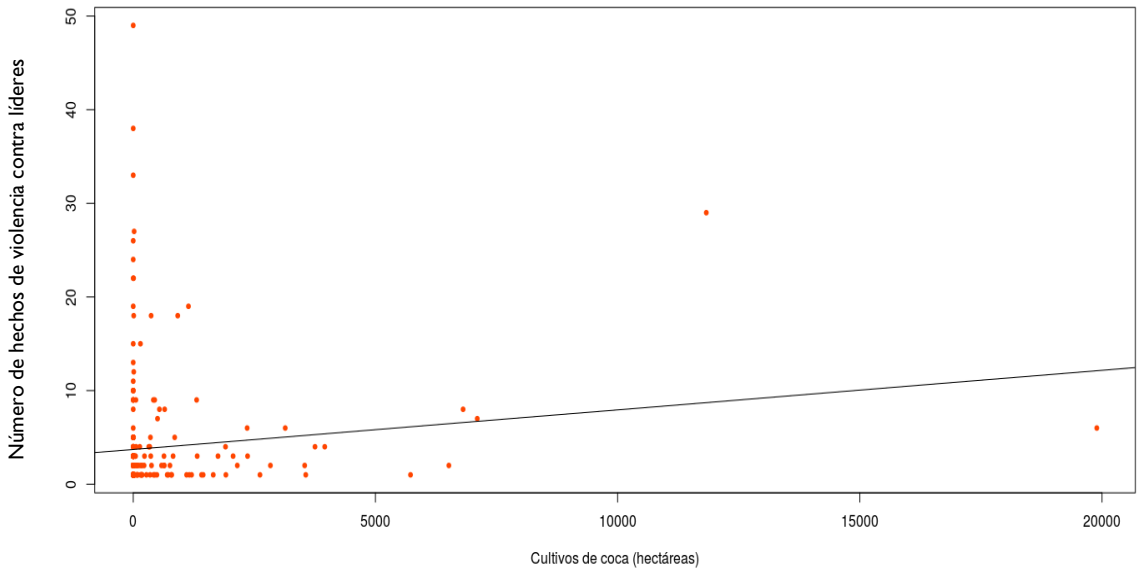


Cálculo del Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Es importante reiterar que no obstante la relación expuesta suele generalizarse cuando se habla de violencia en el país, no se trata de una correlación perfecta, lo que implica que hay más factores a considerar a la hora de explicar la ocurrencia de los hechos de violencia contra liderazgos. Por ejemplo, aquellos territorios donde hacen mayor presencia los GAI, suelen ser también los que tienen menor presencia institucional del Estado, entre otras múltiples variables que se tendrían que analizar para poder explicar las causas de este fenómeno.

De hecho, si llevamos a cabo el análisis de correlación de las variables hectáreas de cultivos de coca y hechos de violencia contra liderazgos, se obtiene un resultado para la correlación de Pearson de 0,12 y un coeficiente de determinación de 0,01 (tal como se observa en la gráfica 18). Este valor es muy cercano a cero, lo que indica que a pesar de haber una correlación positiva, la correspondencia es muy baja y poco significativa. Por ello, las causas de los hechos de violencia contra los líderes en el país, tampoco se pueden reducir a la presencia de cultivos ilícitos.

Gráfica 18. Diagrama de dispersión y correlación entre las variables cultivos de coca y hechos de violencia contra líderes a nivel municipal, 2020.



Cálculo del Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE con información del Observatorio de Drogas Colombia, 2020

Aunado a lo anterior, vale la pena resaltar que la situación de los departamentos y municipios es muy heterogénea, y existen múltiples personas, grupos, factores e intereses detrás de las afectaciones contra los liderazgos que, a través de distintas agendas, buscan transformar sus entornos y los de sus comunidades. De ahí que no sea posible atribuir la creciente violencia contra los líderes políticos, sociales y comunales, a la presencia de cultivos ilícitos y GAI únicamente. Como muestra de lo anterior, hay departamentos como La Guajira y Cundinamarca que registran un alto número de afectaciones contra liderazgos, pero que no cuentan con hectáreas de coca, minería ilegal, y en el caso del último, tampoco con presencia de Grupos Armados Ilegales.

En este sentido, si bien las economías ilegales y el accionar de los GAI son factores fundamentales que considerar y atacar, no son los únicos. Por ello, **el accionar del Estado debe ir más allá de estos temas, e involucrar políticas integrales en el territorio que influyan en la disminución de la estigmatización de líderes sociales, el fortalecimiento de las medidas de protección (a través de enfoques diferenciales, acordes a las necesidades de los distintos liderazgos) y el mejoramiento de las estrategias de prevención.**

Aunado a ello, es necesario que el Estado en sus distintos niveles territoriales garantice la presencia de funcionarios, la prestación de servicios básicos (salud, educación, justicia, entre otros), acercando los bienes públicos a las comunidades que perciben en los grupos armados una verdadera autoridad militar. En este sentido, el accionar del Estado en materia de seguridad y legalidad en el territorio, debe ir más allá del despliegue de las fuerzas militares, involucrando medidas integrales dirigidas a recuperar la confianza de la población en el Estado y a restablecer los derechos de las comunidades que se han visto expuestos de manera permanente a escenarios de violencia.

Finalmente, **la MOE ha insistido que a nivel local existen diversos intereses que posibilitan que se ejerza violencia contra los líderes políticos, sociales y comunales que no siempre incluyen el accionar de los grupos armados, por lo que es necesario identificar y atacar a los actores legales o ilegales que están detrás de la planificación y ejecución de los hechos de violencia. En este sentido, para la MOE es vital que exista un esquema de investigación y judicialización lo suficientemente robusto para que la verdad judicial exista en los casos de violencia contra líderes,**

pues sin encontrar a los verdaderos responsables de estos crímenes no será posible atacar realmente el problema.

3. Zoom territorial.

3.1. Caribe Colombiano.

De los 563 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales registrados en el 2020, el 21,5% (**121 afectaciones) ocurrieron en la región Caribe**. De estos, 23 fueron asesinatos (14% del total nacional) y 15 atentados (26,8% de los hechos registrados en el país). Al respecto, los departamentos de **Córdoba, Cesar y La Guajira, concentraron el 50,4% de los hechos de esta región**.

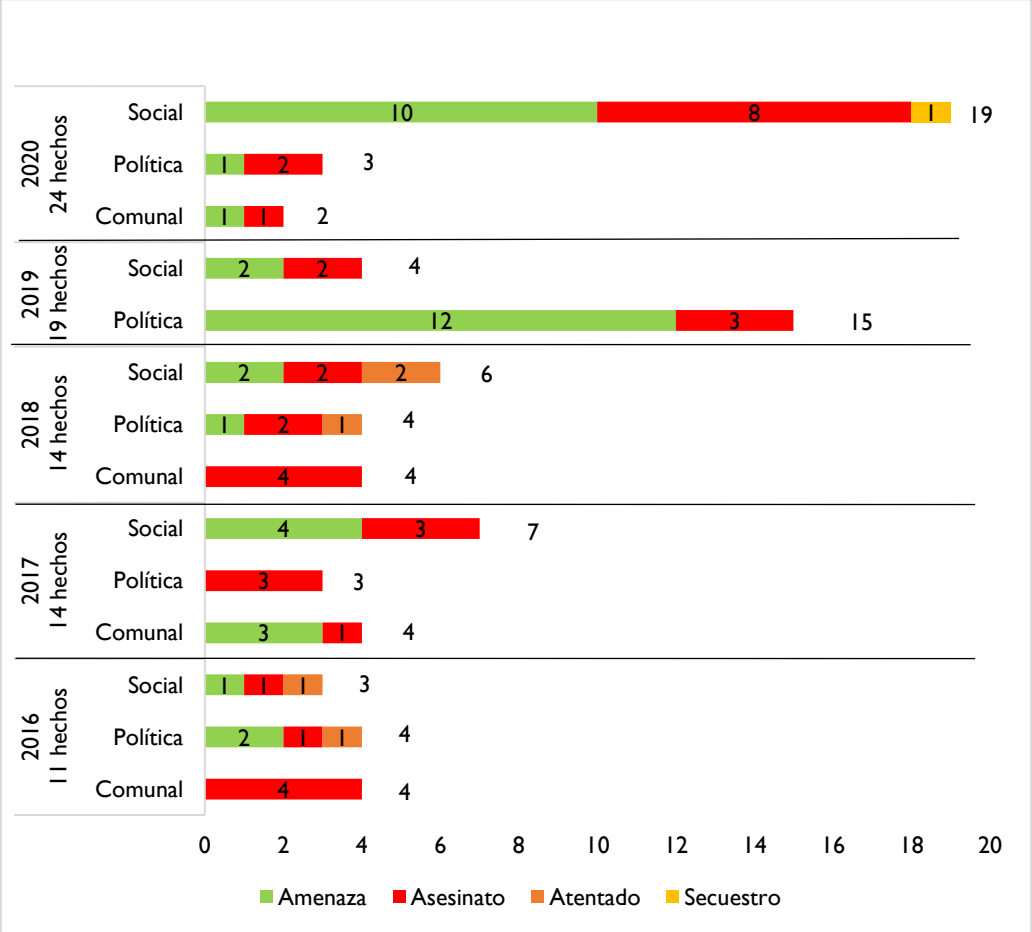
De hecho, el 2020 significó un cambio en las dinámicas de violencia presentes en Córdoba, Cesar y La Guajira. Si bien, en términos generales, **hubo una reducción del 15,3% de los hechos de violencia, con respecto al 2019, la letalidad de los hechos aumentó**. Lo anterior, considerando que, mientras en 2020 se registró una disminución del 36,8% en las amenazas, los hechos letales se incrementaron **en un 53,3% frente al 2019** (al pasar de 11 asesinatos y 4 atentados, a 13 asesinatos y 10 atentados). Tanto así que **estos departamentos concentraron el 56,5% de los asesinatos y el 66,7% de los atentados de la región.**

Es por este contexto que la MOE ha priorizado esta región para analizar el fenómeno de la violencia contra liderazgos. De esta forma, partiendo de las dinámicas de conflicto registradas en el 2020, en este apartado se buscará explicar la situación de seguridad de estos territorios, así como algunas particularidades que les afectan, a fin de entregar herramientas concretas para que las autoridades atiendan el contexto de violencia en cada uno de ellos. Por esta razón, a continuación se hará un análisis independiente de los tres departamentos referidos.

Córdoba

Córdoba es el séptimo departamento con mayor número de hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, con un total de **24 hechos registrados en el 2020, que representaron un aumento del 26,3% con respecto al año 2019**. De hecho, Córdoba es uno de los departamentos que ha presentado un aumento sostenido en los hechos de violencia desde 2016, año en el que contaba con tan solo 11 casos, tal como se puede observar en la gráfica 19. En este 2020, es de destacar el **recrudecimiento en la violencia contra los líderes sociales, que se incrementó en un 375% en relación con el 2019** (al pasar de 4 a 19 agresiones), **y en un 217% si se compara con el 2018** (en que se reportaron 6 hechos violentos).

Gráfica 19. Hechos de violencia contra líderes en Córdoba por tipo de liderazgo (2016 – 2020)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Ahora bien, en cuanto a la **naturaleza de los hechos** que tuvieron lugar en el 2020, si bien se registró un número marginalmente mayor de amenazas (12) que de **asesinatos** (11), destaca que estos últimos **concentraron el 45,8% de las agresiones** perpetradas, y se **incrementaron de forma preocupante (en un 120%), en comparación con lo ocurrido en el 2019**. En particular, siguiendo las dinámicas generales de la violencia, los hechos letales (predominantemente los asesinatos) contra los liderazgos sociales se han acrecentado año con año desde el 2016 (al pasar de 2 en el 2016, a 3 en 2017, a 4 en 2018, a 2 en 2019[44], a 8 en 2020).

[44] Si bien en el 2019 se presentó una reducción en los hechos letales, ello deriva de que se trató de un año electoral en el que, como se ha señalado, la violencia contra los líderes políticos predomina.

Relacionado con lo anterior, y considerando el nivel de afectación perpetrado contra los líderes sociales en este departamento (que reunieron el 79% del total de agresiones registradas en el año), resulta necesario destacar que los líderes campesinos, indígenas y de víctimas, son los más violentados, con 6, 4 y 4 casos respectivamente. De otra parte, seguido a los liderazgos sociales, destacaron los hechos de violencia contra líderes políticos, que concentraron el 12,5% de los eventos, aunque el número de hechos disminuyó un 80% con respecto al 2019.

Desagregando la información por municipios, destaca el caso de la región del **sur de Córdoba**, es decir: de Tierralta, Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré, donde se **concentraron tanto el 91,7% de los hechos de violencia, como la totalidad de los asesinatos perpetrados en el departamento para el año 2020**.

Respecto de estos municipios, vale la pena resaltar además un **recrudecimiento importante en la violencia letal perpetrada** en los mismos, **en relación con lo observado en 2019**, ya que en ese año no se tuvo registro de hechos letales, salvo en el caso de Montelíbano (donde se reportó un asesinato), mientras que en el 2020, fueron el escenario de 10 asesinatos, lo que representa un **incremento del 900%** en este tipo de agresiones. En específico, Tierralta presentó el mayor número de afectaciones (14), de las cuales 10 correspondieron a amenazas y 4 a asesinatos. De otra parte, en el municipio Puerto Libertador se perpetraron un total de 4 hechos de violencia (3 asesinatos y 1 secuestro), mientras que en Montelíbano tuvieron lugar 3 asesinatos. Particularmente, cabe destacar la situación del municipio de San José de Uré, que si bien registró un solo asesinato, en el mes de septiembre, fue el escenario de 3 masacres durante el 2020.

Una característica que vale la pena destacar en relación con los municipios referidos, es que **tienen la mayor concentración de cultivos ilícitos en el departamento**. Tanto así que Tierralta, el municipio de Córdoba con la situación más crítica en el tema de violencia contra líderes sociales, políticos y comunales, es igualmente el territorio con más hectáreas de cultivos de coca en el departamento (1.140,24 hectáreas). Puerto Libertador, segundo municipio en reunir la mayor cantidad de afectaciones a liderazgos, también es el segundo con mayor cantidad de cultivos de coca del departamento (855,85 hectáreas). Montelíbano también presenta una coincidencia entre estas variables, al ser el tercero en presentar más hechos de violencia y en contar con más hectáreas de cultivos de coca, con un total de 540.63 hectáreas. Por lo que hace al municipio de San José de Uré, este también cuenta con un total de 340.85 hectáreas de cultivos de coca.

Ahora bien, en referencia al **accionar de Grupos Armados Ilegales**, en el 2020, en el departamento se presentaron **26 acciones, 18 de carácter bélico y 8 amedrentamientos.** Vale la pena resaltar, que 15 de las 18 acciones bélicas tuvieron lugar en el segundo semestre del año; una muestra más de que la violencia derivada del conflicto se ha intensificado en esta región. Los municipios de San José de Uré y Puerto Libertador fueron los más afectados, al ser el escenario de 9 y 7 hechos respectivamente, la mayor parte de ellos, bélicos. Estos últimos, a razón de la presencia en el territorio de GAO, específicamente las AGC y los Caparros, quienes se encuentran en disputa.

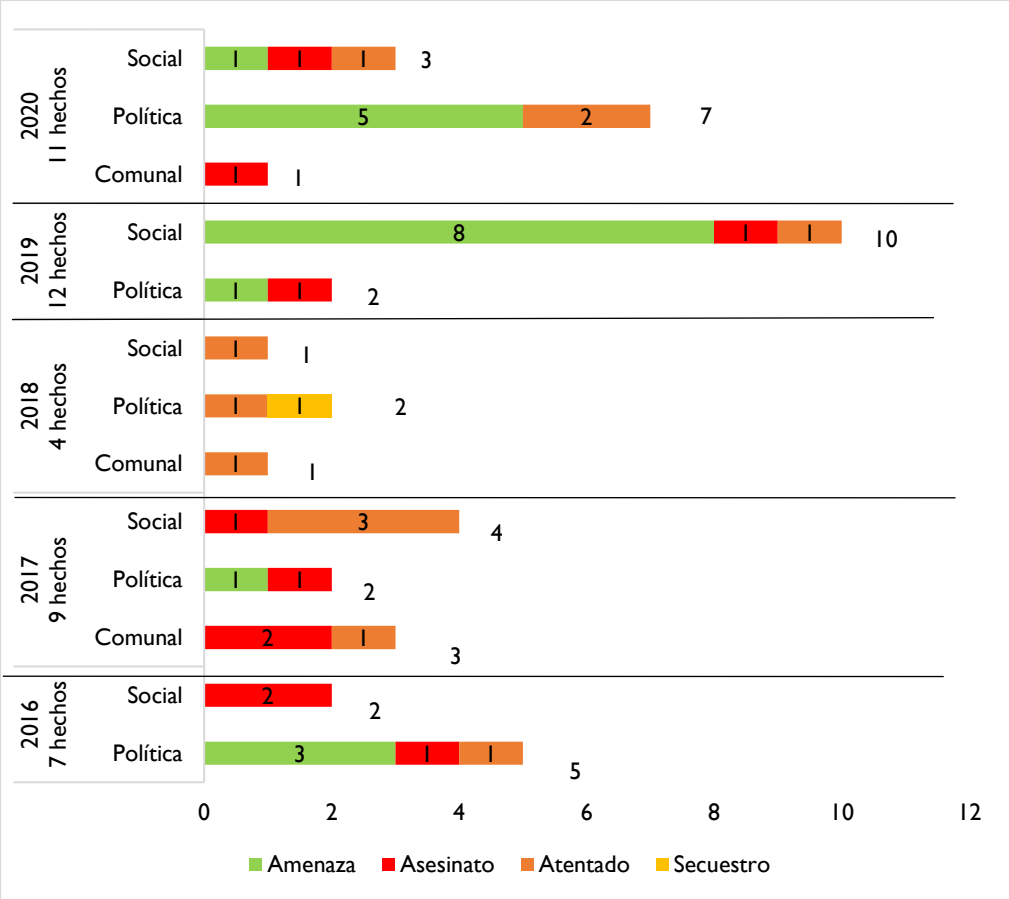
Expuesto lo anterior, debe señalarse que la situación de este departamento, en particular de la región del Sur de Córdoba resulta preocupante, ya que ha ido en un franco recrudecimiento del conflicto desde finales del año 2019, y no ha sido posible que las autoridades retomen el control de esta zona;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

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

Cesar

El departamento del Cesar históricamente ha sido un territorio golpeado por el conflicto. Esto se ha reflejado en la situación de seguridad de los líderes políticos, sociales y comunales, ya que desde que se inició el monitoreo realizado por la MOE, siempre ha presentado hechos violentos, incluso letales. Si bien **comparado con el 2019, las agresiones se redujeron en un 8,33%** (al pasar de 12 en 2019 a 11 en 2020), **ello** deriva de una disminución en el número de amenazas, pero **no es generalizable a la violencia letal**. Por el contrario, en el 2020 **esta se acrecentó en un 66,7%**, en relación con lo ocurrido el año anterior, tal como se puede observar en la gráfica 20.

Gráfica 20. Hechos de violencia contra líderes en Cesar (2016 – 2020)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Ahora bien, de un análisis de los liderazgos específicos que fueron violentados se desprende que el departamento rompe con la tendencia nacional, al tener como principal objeto de violencia a los **líderes políticos, que concentraron 63,6% del total de las agresiones registradas**. No obstante, los hechos de **violencia letal** afectaron este año tanto a los líderes políticos (2 atentados), como a los sociales (un atentado y un asesinato) y los comunales (un asesinato).

Desagregando la información por municipios, destacan los casos de **Aguachica y El Copey,** los cuales **agruparon el 63,6% del total de las agresiones del departamento** para el año 2020. En primer lugar, **Aguachica** fue el que presentó el mayor número de afectaciones (5), de las cuales 4 derivaron de una amenaza colectiva[45], además de 1 atentado contra un concejal del Partido Alianza Verde. La situación de este municipio

[45] De autor desconocido, en contra de 3 concejales del Polo Democrático (1), GSC (1) y ASI (1), y un líder comunitario afro, a cuyas viviendas llegaron sufragios que contenía flores, hojas de una planta conocida como mata ratón, una cruz y una crema utilizada para calmar el dolor.

se torna aún más preocupante, si consideramos que en el 2018 y 2019, en el mismo no registró hecho de violencia alguno. Adicional a ello, en el mes de septiembre este municipio fue escenario de una masacre, que dejó un saldo de tres personas asesinadas. Por su parte, en el municipio de **El Copey,** que desde 2018 no registraba ninguna afectación letal, se presentaron 2 hechos de violencia (1 amenaza y 1 atentado contra un excandidato al concejo por el partido Colombia Justa Libres).

Los demás hechos registrados este año corresponden a los municipios de Chiriguaná, que desde 2017 no registraba ningún hecho de violencia contra liderazgos; donde un líder social fue asesinado en enero; Bosconia donde fue amenazado el alcalde electo en 2019[46], que por primera vez desde 2016 registra una afectación; La Paz donde se presentó un atentado contra una lideresa social en octubre y que también aparece por primera vez en el registro de la MOE de los últimos 4 años, y finalmente Becerril, donde fue asesinado un presidente de JAC, quien también había sido candidato al concejo en 2019.

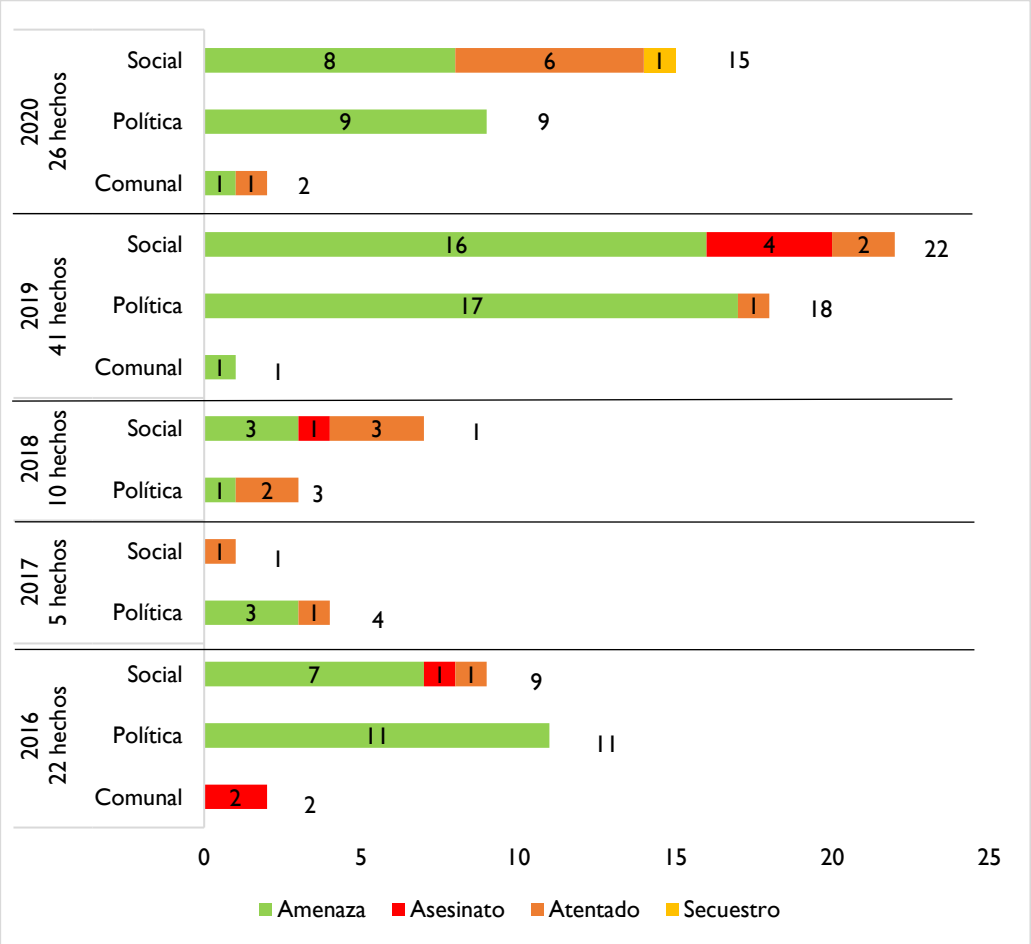
Cabe destacar que en el departamento hacen presencia el ELN y EPL, al tratarse de un corredor estratégico como ruta de salida del narcotráfico hacia Venezuela. Tanto así que, en el 2020, se registraron 6 acciones violentas por parte del ELN, en 6 municipios del departamento (todas en el primer semestre del año), y 1 acción del EPL en Chimichagua, en agosto. Así, tales municipios, a pesar de no registrar hechos violentos en contra de liderazgos, fueron escenario de violencia derivada del conflicto armado.

[46] Del partido MAIS.

La Guajira

En 2020, La Guajira es el sexto departamento con mayor número de hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, con un total de 26 afectaciones. Si bien, **en comparación con el 2019 las agresiones se redujeron en un 36,6%**, destaca el hecho que el **92% de las mismas, incluidos todos los hechos de carácter letal, tuvieron lugar en el segundo semestre del año**. Lo que evidencia que más allá del decremento global de la violencia, la misma se ha venido recrudeciendo en los últimos meses, alcanzando incluso el mismo número de hechos letales que los registrados el año anterior, tal como se observa en la gráfica 21.

Gráfica 21. Hechos de violencia contra líderes en La Guajira por tipo de liderazgo (2016 – 2020)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En 2020 **las amenazas (18) concentraron el 69% de los hechos registrados** en el departamento, a pesar de la reducción de las mismas (en un 47%), en relación con lo ocurrido el año previo. No obstante, en el caso de La Guajira, 13 de ellas derivaron de **2 amenazas colectivas**: una contra 4 líderes indígenas en el municipio de Riohacha; la otra a través de un panfleto firmado por las AGC, contra 23 integrantes de Colombia Humana – UP (incluyendo a 9 líderes políticos de ese partido), misma que hacía referencia al inicio de un proceso de "exterminio sistemático" de todos los militantes del partido, a quienes declararon "objetivo militar" (en términos que evocan el genocidio político de la UP en la década de los 80 y 90).

En cuanto a los **atentados (7)**, segunda afectación más recurrente, estos **se dirigieron mayoritariamente a liderazgos sociales** (que fueron víctimas de 6 de los hechos). Al respecto, cabe precisar que la totalidad de los atentados tuvieron lugar en los últimos seis meses del año, de forma tal que, mientras en el primer

semestre del año únicamente se contaba con el registro de 2 amenazas en este departamento, el año cerró con un total de 26 afectaciones, 7 de ellas letales.

En relación con lo anterior, **los líderes sociales acumularon el 58% del total de afectaciones** registradas en el 2020, con 15 hechos. Al respecto, destaca el **componente étnico y de género** de las agresiones perpetradas, ya que las **lideresas indígenas fueron víctimas de 4 de los 6 atentados contra líderes sociales, y de 6 de las 8 amenazas** que se reportaron (las dos restantes se dirigieron contra dos líderes afro).

Desagregando la **información por municipios**, **Riohacha** y **Maicao** agrupan el **81% del total de hechos** reportados en el departamento para el año 2020. Destaca el caso de la capital **Riohacha**, que presentó el mayor número de afectaciones (15), de las cuales el 33% (5) fueron atentados. Lo anterior representa un incremento de 114% respecto al 2018 (7 hechos) y de 25% frente al 2019 (12 hechos). Las 10 agresiones restantes fueron amenazas, 7 de ellas en el marco de las amenazas colectivas referidas anteriormente. Adicionalmente, vale la pena resaltar que en Riohacha también hay presencia de GAO, específicamente de AGC, quienes a lo largo del año desarrollaron acciones de amedrentamiento contra la población. **Maicao** por su parte, presentó un total de 6 hechos (5 amenazas y 1 secuestro), siendo los líderes políticos los más afectados al concentrar el 50% de las afectaciones. Cabe destacar también, que Maicao fue escenario de una masacre en diciembre pasado, en donde fueron asesinadas 4 personas.

De otra parte, en el 2020 se registró una **disminución en los municipios con presencia de los GAI**, ya que pasaron de ser 7 en 2019 a 5, siendo los GAO los de mayor influencia, al actuar en 3 municipios, seguidos por las disidencias de las FARC y el ELN, que tienen presencia en un municipio cada uno. De igual forma, las **acciones bélicas se redujeron en un 50%** en el año, al pasar de 4 en el 2019 a 2 en el 2020.

No obstante, tal como se adelantó en el Informe semestral, La Guajira es un departamento donde el análisis del contexto político resulta particularmente relevante. Pues la inestabilidad política en la que ha estado inmerso durante los últimos 2 periodos constitucionales[47], su condición de territorio fronterizo con Venezuela y la confluencia que se ha dado de grupos armados con estructuras del narcotráfico para aprovechar la zona costera del departamento, son variables que no permiten levantar la mirada sobre la situación allí vivida y en la cual desarrollan sus actividades innumerables líderes y lideresas.

En este sentido, es necesario traer a colación este contexto, en la medida que esta realidad del departamento ha llevado a un ambiente de desconfianza institucional por parte de la población guajira. Al respecto, **resulta necesario enfatizar sobre la situación y hacer un llamado a autoridades, a fin de que establezcan medidas para garantizar el fortalecimiento de la institucionalidad en la región, generar un contexto de confianza con la población, y establecer acciones de prevención y protección para los líderes y lideresas.**

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

3.2. Zoom territorial. Departamentos con mayores afectaciones

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

Bajo esta perspectiva, en el presente apartado se analizan a detalle las características específicas y los contextos de los territorios que, en el 2020, se vieron más afectados, tanto por hechos de violencia letales contra líderes, como por la presencia de grupos armados ilegales: Cauca, Antioquia y Nariño.

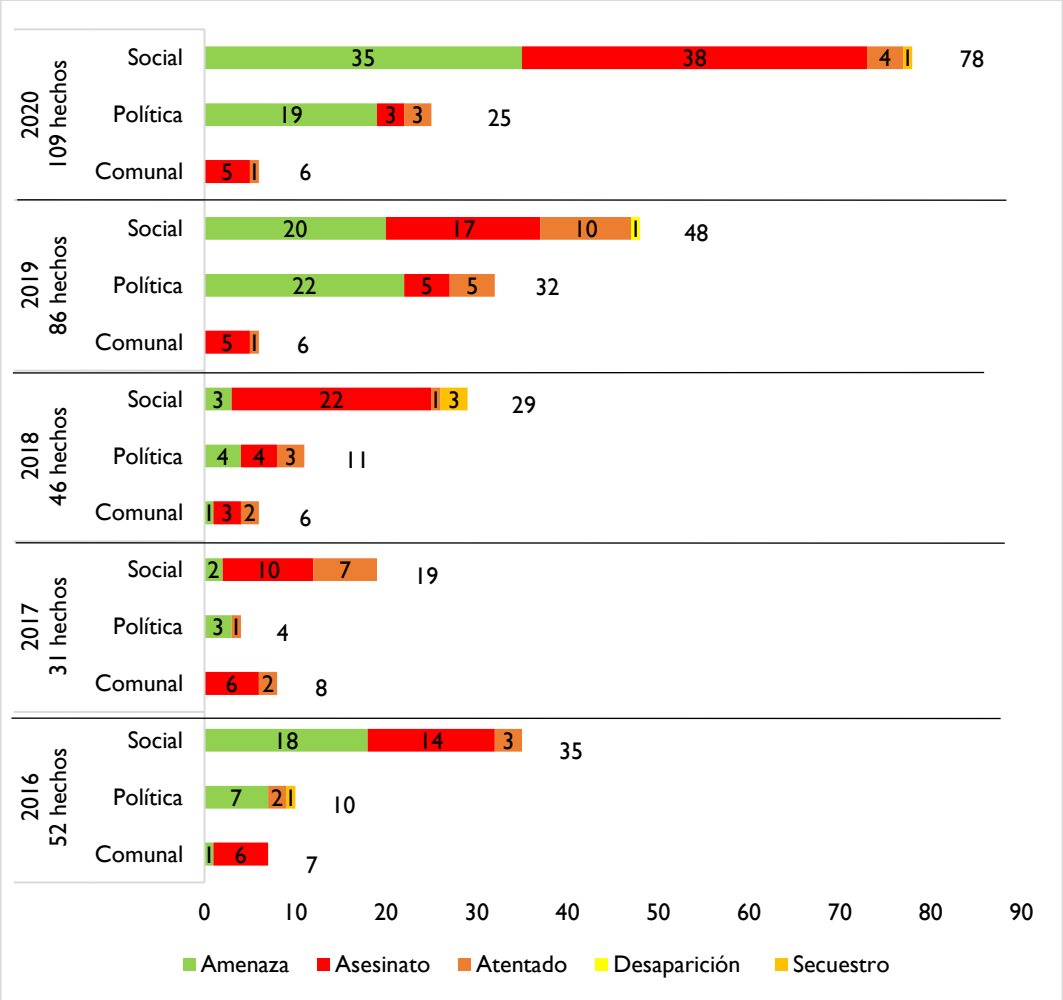
Cauca

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

La mayoría de su población es indígena y de las comunidades afro. Por ello, culturalmente hay cultivos de plantas como la coca y la marihuana para uso medicinal, lo que les ha colocado en conflicto con distintos grupos armados que hacen presencia en el territorio, ya que tales cultivos también constituyen una de las principales fuentes de financiación de sus actividades ilícitas.

Como se ha mencionado a lo largo de este Informe, la situación del departamento del Cauca resulta preocupante, pues **es el territorio con el mayor número de hechos de violencia contra líderes (con 109 agresiones), y el número más alto de hechos letales (46 asesinatos y 8 atentados)** en el país. Al respecto, es de destacar que esta situación ha venido en un constante escalamiento desde el año 2017, ya que **en solo tres años, las agresiones han incrementado en un 252%, mientras que los hechos letales han aumentado en un 108%.** Lo anterior se pude observar en la gráfica 22.

Gráfica 22. Hechos de violencia contra líderes en el Cauca por tipo de liderazgo (2016 – 2020)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En cuanto a la **naturaleza de las agresiones**, el 49,5% de las mismas (54) fueron amenazas, el 83% de las cuales (45) derivaron de 4 amenazas colectivas, principalmente dirigidas a líderes indígenas, a partir de su trabajo en favor de la sustitución de cultivos. Por su parte, el **49,5% de los hechos de violencia (54) fueron letales**, siendo especialmente preocupante el caso de los **asesinatos**, que se **incrementaron en un 70,4% frente al 2019**.

De otra parte, Cauca **es el departamento con mayor número de agresiones contra líderes políticos y sociales** en el país, siendo que en su territorio se perpetraron el 15% y 24%, respectivamente, del total de hechos de violencia en agravio de estos liderazgos. Por lo que hace a los **líderes políticos**, **en este departamento se concentraron el 18,8% de los hechos letales** (6 de los 32) perpetrados contra ellos.

En relación con los **líderes sociales, estos fueron víctimas** no solo **del 71,6% de los hechos de violencia** que tuvieron lugar en el departamento (78 de los 109), sino también **del 82,6% de los asesinatos** (38 de los 46), **mismos que incrementaron en un 123,5%** respecto a 2019 (al pasar de 17 a 38 asesinatos).

Ahora bien, debe destacarse el **componente étnico y de género** de las agresiones que han tenido lugar en el Cauca, pues **en este territorio se concentraron la mayoría de ataques contra los liderazgos indígenas y afro del país,** así como **el mayor número de hechos letales contra lideresas**. Al respecto, vale la pena destacar que el **46% de las agresiones (41 de 90), y el 38% de los asesinatos (11 de 29)**

contra los líderes indígenas ocurrieron en este departamento. De otra parte, Cauca fue el escenario de **35% de las agresiones (8 de 23), y el 50% de los asesinatos (5 de 10) contra los líderes afro**. Asimismo, en este departamento se cometieron el **21% de los asesinatos (4 de 19) contra lideresas**.

De igual forma, vale la pena traer a cuenta que Cauca fue el **segundo departamento con mayor número de masacres registradas en el 2020 (con 11 casos)**. Al respecto, 2 de las masacres perpetradas fueron el escenario en el que asesinaron a un líder social indígena (Santander de Quilichao) y un líder comunal (Mercaderes), este último asesinado junto a su esposa, hijo y nieta.

Desagregando la **información por municipios**, Santander de Quilichao, Caloto y Caldono agrupan e**l 49,5% del total de hechos** reportados en el departamento para el año 2020, con 26, 14 y 14 agresiones, respectivamente. En relación con estos llama la atención el incremento exponencial de la violencia en los últimos dos años[48], No obstante, destacan los casos de **Argelia, que fue el municipio que más hechos letales acumuló en el año (5 asesinatos y 1 atentado), junto con Caloto, que registró 4 asesinatos y 2 atentados, todos contra líderes sociales.** La situación de violencia llega a tal punto de gravedad en estos territorios, que en Santander de Quilichao y en Argelia, además de estas agresiones también se perpetraron 3 masacres en 2020, dos de ellas en Argelia, en las que se registraron 7 personas asesinadas.

La situación expuesta se agrava derivado de la ocupación del territorio por parte de distintos grupos armados (tales como el ELN, GAO como las AGC y posteriormente las disidencias de las FARC), luego de la concentración y posterior desmovilización de las FARC-EP, ya que aquellos han buscado controlar por vía armada tanto el territorio del Cauca, como a su población, la cual ha sufrido los embates de esta incursión armada que ya completa tres años en el departamento. De esta forma, en su afán por lograr dicho control territorial, **en el 2020 se registraron 103 acciones por parte de los GAI** (77 bélicas y 26 amedrentamientos), mismas que **representan un incremento de 14,4% respecto de lo ocurrido en el 2019**, siendo los municipios de Patía y Corinto los más afectados con 8 y 9 hechos, respectivamente.

Ante este panorama, vale la pena señalar que los hechos de violencia contra los líderes sociales, así como la afectación especial que se concentra en los liderazgos con un origen étnico determinado, implican un grave perjuicio a la defensa al territorio que se adelanta desde las comunidades, por parte de quienes buscan impedir una cooptación completa por parte de grupos armados diversos que hacen presencia en el departamento en busca del control de rutas y cultivos en la cadena productiva del narcotráfico. Así, la ausencia de medidas efectivas de prevención y protección ha dejado en una posición sumamente vulnerable a los líderes que trabajan en busca de alternativas al modelo de desarrollo que han impuesto los ilegales en su región, colocándoles en una situación de riesgo no solo a sus labores, sino incluso a sus vidas.

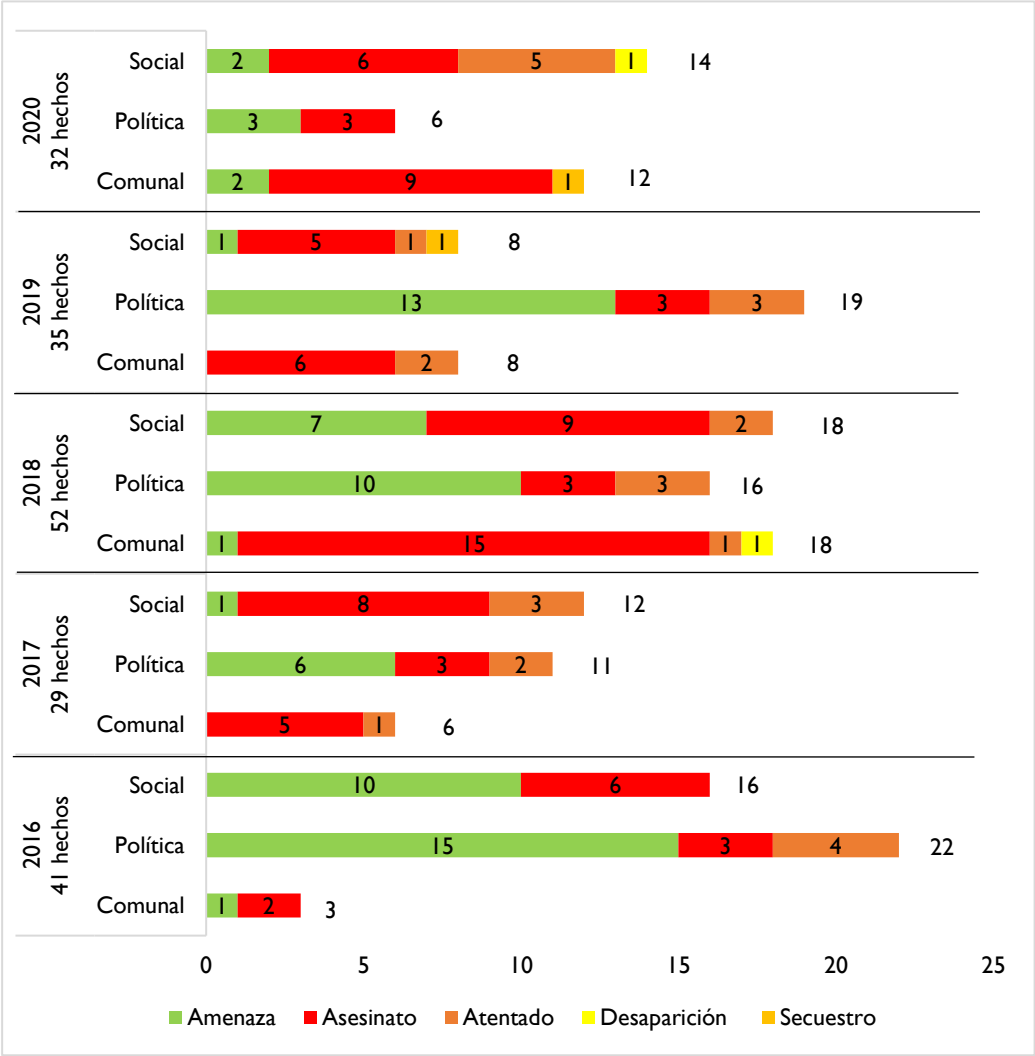
Este contexto evidencia la necesidad de que las autoridades de los distintos niveles territoriales adapten los mecanismos de protección tanto a las particularidades geográficas de los territorios donde deben llegar, como a las características culturales de los beneficiarios, ya que nunca será lo mismo atender en protección individual a un líder que desempeña su labor de manera urbana en una ciudad, que acercar este esquema de protección a un líder indígena o afro que está cerca de su comunidad, generalmente en áreas rurales de difícil acceso.

[48] Pues en Santander de Quilichao el incremento de las agresiones fue de 767% en relación con el 2018 y189% respecto del 2019 (que se registraron 5 y 10 afectaciones, respectivamente). En cuanto a Caloto, el aumento fue de 180% frente al 2018 y 40% respecto al 2019 (que se reportaron 5 y 10 hechos, respectivamente). Por lo que hace a Caldono, las afectaciones se acrecentaron en un 600% en relación con en 2018 (que se perpetraron 2 hechos) y pasó de 0 a 14 frente al 2019.

Antioquia

En el 2020, Antioquia se posicionó como el tercer departamento con mayor número de agresiones contra líderes en el país (con un total de 32 hechos) y el segundo con más asesinatos (18). Si bien comparado con 2019, se observa una ligera reducción en las afectaciones (del 8,6%), no ocurre lo mismo con los **asesinatos**, que se **incrementaron en un 28,6%**, tal como se puede observar en la gráfica 23. Aunado a ello, **en los últimos cinco años, ha sido uno de los departamentos más violentos.** Al respecto, cabe señalar que el contexto de inseguridad y violencia letal en que se encuentra inmerso este departamento no solo afecta a los distintos liderazgos, sino que trasciende a la población, ya que en el 2020 fue el territorio en el que se perpetraron el mayor número de **masacres** en el país (con 19 casos).

Gráfica 23. Hechos de violencia contra líderes en Antioquia por tipo de liderazgo (2017 – 2020)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En cuanto a la **naturaleza de las agresiones**, el departamento rompe con la tendencia nacional, pues mientras que las amenazas representan el 21,9% de las afectaciones (7), el 71,9% de los hechos registrados fueron letales (18 asesinatos y 5 atentados). Lo anterior evidencia una **modificación en la dinámica de violencia, pues mientras las amenazas se redujeron en un 50% en relación con lo ocurrido en 2019, las afectaciones transitaron hacia la letalidad en 2020.**

De otra parte, cabe señalar que si bien el 16,7% de los asesinatos contra líderes políticos se perpetraron en este departamento, estas agresiones afectaron de manera particular a **líderes sociales y comunales**, quienes **concentraron el 81% del total de asesinatos** registrados en el mismo.

Al respecto **el 78,6% de las agresiones contra líderes sociales fueron letales**, lo que representa un **incremento del 83% en comparación con lo ocurrido en 2019**. En relación con estos, vale la pena destacar que fue precisamente en el departamento de Antioquia donde se presentaron **3 de las agresiones letales contra liderazgos LGBTI** (1 asesinato y 2 atentados).

Mención especial ameritan las afectaciones contra los **líderes comunales** (12), pues estas **aumentaron en un 50%, en relación con el 2019**. Asimismo, **el 75% de las agresiones perpetradas en su contra (9) fueron asesinatos**. Finalmente, cabe señalar que el 2020 en Antioquia se registraron tanto el mayor número de hechos de violencia como de asesinatos en agravio de este liderazgo (el 17,4% y 23%, respectivamente, del total nacional), casi doblando las cifras de los departamentos que más afectaciones presentaron (Cauca, con 6 hechos y Norte de Santander, con 7 hechos).

En relación con lo anterior, **Tarazá** fue el municipio en que más hechos violentos contra líderes comunales se reportaron, tanto en general, como en términos de letalidad (6 agresiones, de las que 5 fueron asesinatos), presentando un aumento de 500% en las afectaciones, con respecto al 2019 en el que se registró una afectación. De hecho, fue ahí donde tuvo lugar una de las agresiones más aberrantes del año, en la que luego de asesinar al vicepresidente de la JAC de la Vereda Urales, actores armados impidieron el levantamiento del cuerpo por parte de familiares y autoridades. Lo que se suma a la ocurrencia de 2 masacres durante el 2020 que dejó un saldo de 7 personas asesinadas.

Lo anterior permite ver la difícil situación que enfrentan territorios de los que podemos definir como la **periferia antioqueña**, particularmente las subregiones del Bajo Cauca, el Norte y algunas zonas del Urabá. Pues se trata de territorios donde hay presencia de los GAO, el ELN y las disidencias de las FARC, que coexisten con distintos focos de economías legales e ilegales, y libran una batalla por el control de la región, valiosa en la cadena de producción de coca. Ambos fenómenos explican tanto la lucha por el territorio y sus recursos, como el control de la población.

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

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

En relación con lo anterior, **Antioquia fue el departamento más afectado en el país en cuanto al accionar de los GAI se refiere, al acumular el 19,5% del total de los hechos, con 141 acciones** (95 bélicas y 46 amedrentamientos), principalmente en cabeza de los GAO (con 105 acciones), pero también con presencia de las disidencias de las FARC y el ELN. Lo anterior representa un **aumento de 13,7% con respecto a lo ocurrido en 2019**. Al respecto, los municipios de Cáceres e Ituango fueron los escenarios de mayor presencia de GAI, con 23 y 21 acciones respectivamente.

En este contexto, los líderes comunales y los líderes sociales (campesinos, sindicales, LGBTI, de mujeres, de indígenas y de restitución de tierra[49]) en estas regiones son los actores que más afectaciones letales (asesinatos y atentados) sufrieron en este periodo en el desarrollo de sus funciones con sus comunidades, al enfrentarse no solo a la presencia y las acciones violentas de los grupos armados, sino de forma destacada, a la ausencia del Estado en el territorio.

[49] Campesinos: 3 asesinatos; sindicales: 1 asesinato y 1 atentado; LGBTI: 1 asesinato y 2 atentados; de mujeres: 1 asesinato y indígenas y restitución de tierras: 1 atentado cada uno.

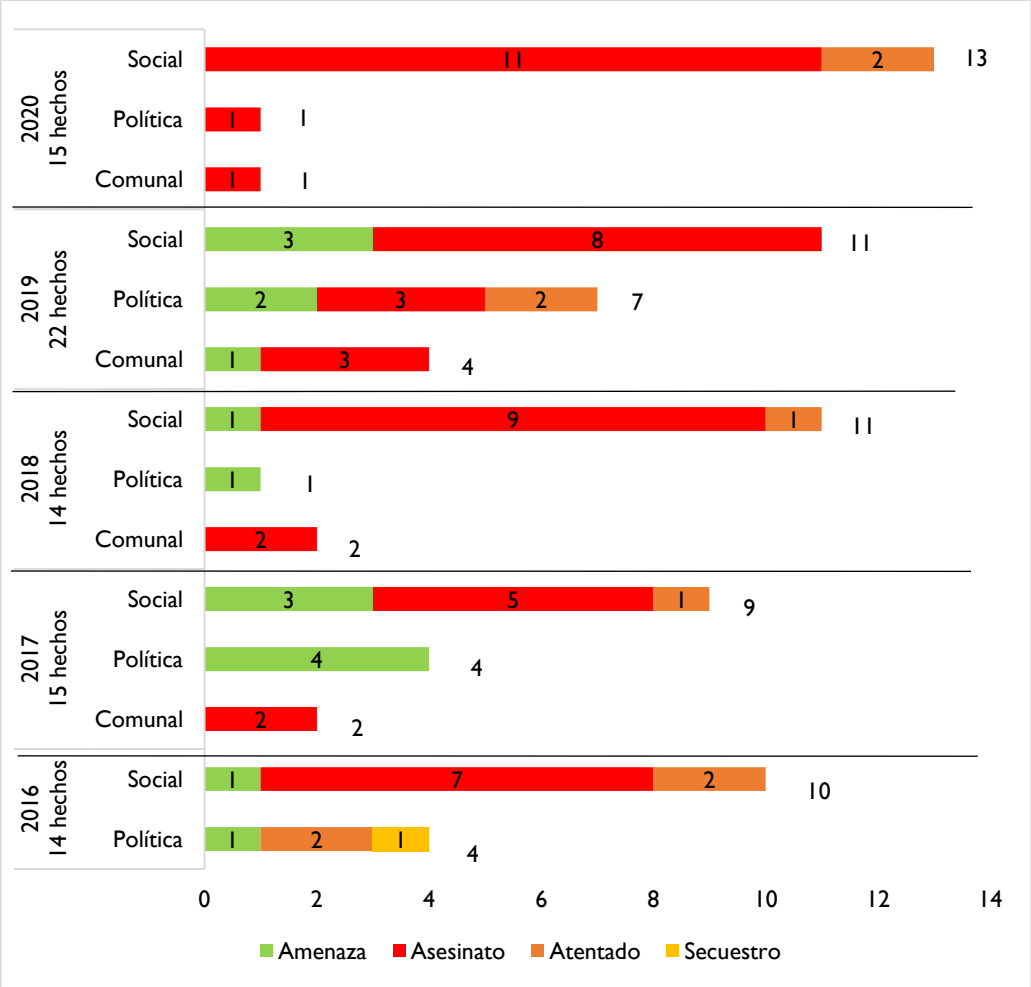
Nariño

Otro de los departamentos sobre los cuales la MOE hace un especial llamado a las autoridades para atender la situación es Nariño, pues es una región que ha sufrido el impacto de la violencia posterior a la firma del acuerdo de paz con las FARC, y la ocupación de los territorios dejados por esta guerrilla. En este momento en su territorio confluyen dinámicas relacionadas con la cadena productiva del narcotráfico y la búsqueda del control por parte de los GAO y las disidencias de las FARC, lo cual ha dejado a población indígena, afro y campesina que habita el departamento, en la mitad de la confrontación.

Al respecto, si bien en los primeros seis meses del año la disminución de la violencia en relación con el año anterior fue abrupta, **a partir de julio** esta situación se modificó dramáticamente, al registrar **11 de los 13 asesinatos y los 2 atentados de 2020**. Asimismo, en el segundo semestre de 2020 se perpetraron **7 masacres** contra población joven del departamento.

En este contexto, no obstante en el 2020 el número global de afectaciones se redujo en un 31,8% frente al 2019 (tal como de observa en la gráfica 24), lo ocurrido en el departamento no deja de alarmar. Así, **adicional al rápido escalamiento de la violencia** durante los últimos seis meses del año, **es de destacar que todos los hechos que se dieron en Nariño fueron letales**. Es decir, las 15 agresiones que se perpetraron en este departamento (13 asesinatos y 2 atentados) buscaron silenciar de manera directa las voces de los líderes. En otras palabras, el incremento en los asesinatos en el segundo semestre fue tal, que logró ubicarlo como **el tercer departamento con más asesinatos solo después de Cauca y Antioquia**.

Gráfica 24. Hechos de violencia contra líderes en Nariño por tipo de liderazgo (2017 – 2020)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En relación con lo anterior, si bien en 2020 las agresiones contra líderes políticos y comunales se redujeron de forma notable (en un 86% y 75%, respectivamente), el departamento representó un territorio de gran inseguridad y letalidad para el ejercicio de liderazgos sociales, en la medida que **13 de los 15 hechos de violencia registrados en 2020 (el 86,7% de ellos), estuvieron dirigidos contra líderes de carácter social**. Ahora, **en contraste con el 2019, la letalidad de las agresiones contra este grupo se incrementó en un 62,5%** (al pasar de 8 asesinatos y 0 atentados a 11 asesinatos y 2 atentados).

En particular, al revisar el componente **étnico** de las agresiones, es de destacar que la violencia contra los líderes indígenas aumentó de manera exponencial en el departamento en los últimos meses, pues **si bien en el primer semestre no había registro de afectación alguna contra este liderazgo, en los siguientes seis meses se registraron 8 agresiones contra líderes indígenas, todas ellas letales (6 asesinatos y 2 atentados), y la totalidad en el municipio de Tumaco**.

En términos del **accionar de los GAI**, en Nariño se registraron un **total de 44 acciones** (34 bélicas y 10 amedrentamientos), principalmente a razón del accionar de las disidencias de las FARC.

Al respecto, el municipio de **Tumaco** presentó el contexto más preocupante, al reunir tanto la mayor cantidad de hechos de violencia contra líderes (con 11 asesinatos y 2 atentados) en el departamento, la totalidad de las afectaciones contra líderes indígenas, y el 38,6% de las acciones de los GAI. A ello se suma una masacre, en el mes de agosto de 2020, que dejó a 6 personas asesinadas. Lo anterior muestra la urgencia de intervenir en este territorio, a fin de mejorar las condiciones generales de violencia y garantizar el ejercicio seguro de los roles de liderazgo que allá se desarrollan.

Finalmente, teniendo en cuenta que el recrudecimiento de la violencia en este departamento se registró durante los meses de julio a diciembre de 2020, es necesario hacer un llamado de atención a las autoridades para que se atienda la situación de manera prioritaria, y que este 2021 se logre controlar la situación de vulnerabilidad a la que se ven enfrentados tanto los liderazgos, como la población en esta región.

3.3. Conclusión

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

Los líderes, en particular los líderes sociales, en la lucha por sus respectivas causas (de sustitución de cultivos ilícitos, defensa de los derechos humanos y de sus territorios, entre otras), han interrumpido o afectado el actuar de los grupos armados ilegales, el funcionamiento de sus diferentes fuentes de financiación y el desarrollo de distintas economías lícitas o ilícitas. Es por esta, entre otras razones, que la violencia contra los distintos liderazgos viene en aumento año tras año. Por ello, resulta de la mayor relevancia reconocer la importancia de la labor que estos realizan en sus territorios, y que exista un respaldo, tanto de las instituciones del Estado como de la sociedad civil, a su trabajo y sus luchas. Para poder entender las necesidades, problemáticas y complejidades de los distintos territorios del país, es necesario conocer las características específicas de las comunidades y de las zonas, por lo que el diálogo y la articulación con nuestros líderes sociales, políticos y comunales es indispensable para establecer rutas de atención a los altísimos niveles de violencia que se viven en nuestro país.

4. Sistema de protección y prevención de violencia contra líderes y defensores de derechos humanos. Instancias creadas y herramientas operativas para mejorar su funcionamiento

El sistema colombiano de protección y prevención de violencia contra líderes y defensores de derechos humanos cuenta con un complejo entramado institucional que no solo incluye a entidades del Ejecutivo, sino que también involucra a la Fuerza Pública, la Defensoría del Pueblo, e incluso a representantes de sectores políticos y sociales. En este sentido, son al menos 10 las instancias con responsabilidades sobre dicha prevención y protección, tal y como se puede apreciar en la Tabla 10.

Tabla 10. Resumen de las comisiones de alto nivel creadas por normas relacionadas con la prevención, protección y atención a la violencia contra líderes en Colombia.

#	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 Lideresas 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: Vargas et al., 2019. 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.

A pesar de la diversidad de instancias a cargo del tema, tal como se ha reiterado en distintas ocasiones no solo desde la MOE, sino a partir de diversas investigaciones a nivel latinoamericano, **una de las principales falencias de este sistema de atención radica en la limitada la participación de los beneficiarios, de líderes y comunidades vulneradas, esencial para el adecuado funcionamiento de cualquier mecanismo dirigido a protegerles o prevenir la violencia en su contra.**

Al respecto, cabe destacar que adicional a las instancias arriba referenciadas, se cuenta con otras (como por ejemplo, los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia) que si bien no tienen como responsabilidad principal la toma de medidas de protección o prevención, son fundamentales para poder encontrar una participación real de líderes y comunidades en el esquema planteado. Así, **uno de los grandes**

retos institucionales consiste en lograr una adecuada articulación entre los insumos generados en unas y las acciones cuya adopción se define en otras. Lo anterior, **pues el éxito de las medidas de prevención y protección pasa por la articulación de distintas agencias del Estado con la sociedad civil y los distintos sectores beneficiarios de las acciones estatales.**

De otra parte, derivado de que los mecanismos señalados pueden verse realmente saturados al requerir de la acción de las mismas entidades para distintos temas, desde el 2019 la MOE ha instado a que se mejoren las condiciones ya existentes, y se aprovechen de manera más operativa las instancias creadas. Lo anterior, con el fin de que la política de violencia no solo se centre en acciones reactivas (a través de los Consejos de Seguridad, por ejemplo), sino que se articulen las distintas instancias a fin de combinar, investigación, conocimiento sobre niveles de riesgo, capacidades de acción y decisión y sobre todo implementación de medidas preventivas con antelación a las posibles vulneraciones.

Expuesto lo anterior, a partir de esta identificación ya realizada y en búsqueda de entregar herramientas concretas al Estado para lograr aumentar los niveles de eficacia en la aplicación del sistema de prevención y protección, el presente apartado se encargará de construir un esquema u hoja de ruta que sea de utilidad a la hora de mejorar la acción pública a través de la arquitectura ya planteada, por medio de acciones concretas que culminen en la mejora de la efectividad del sistema con el que se cuenta.

Rutas de mejora para las instancias existentes

Partiendo de las premisas señaladas, vale la pena profundizar en **el funcionamiento del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM**, instancia encargada de la evaluación de medidas de protección. En primer lugar es necesario recalcar que esta instancia se caracteriza por ser de alto nivel, ya que se integra por tres representantes 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 la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría y delegados de agencias de Naciones Unidas, de las poblaciones objeto del Programa y de otras entidades públicas y privadas si es pertinente. De esta forma, **si bien esta instancia cuenta con una participación importante de la población objeto o beneficiaria, es importante que la misma no solo intervenga en esta instancia decisoria, sino que se involucre de manera completa en el proceso intermedio del esquema de evaluación de riesgo**.

Así, para mejorar la participación de los beneficiarios en el sistema de evaluación e investigación, es necesario revisar lo que concierne al trabajo del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI y a la revisión hecha por el Grupo de Valoración Preliminar – GVP, para incluir desde estos espacios, procedimientos que contemplen la participación de los beneficiarios en las etapas de investigación y evaluación de riesgo, a fin de incorporar tanto la información con la que cuentan las poblaciones afectadas, como las características específicas de las labores que desarrollan y su entorno territorial, cultural, de género, entre otros que pueden resultar relevantes para la determinación del nivel de riesgo y de las medidas pertinentes para enfrentarlo. Esto permitiría que los beneficiarios participaran no solo en las instancias decisorias, como está actualmente con los miembros invitados permanentes del CERREM, sino en la generación de los insumos que se remiten a ese Comité. Con este propósito, **resulta necesario que se adopten las medidas correspondientes para su incorporación (ya sea a través de invitaciones a las respectivas reuniones, o incluso, a través de una modificación del Decreto 1066 de 2015, para establecerlo como obligatorio).**

Adicionalmente, **con lo anterior se podría avanzar en el cubrimiento y la calidad de las medidas de protección otorgadas, a través de la aplicación de enfoques diferenciales, bien sea por condiciones de género, étnicas o geográficas de quienes requieren protección**. Ello, a partir del reconocimiento que los beneficiarios de las medidas cuentan con elementos sociales y culturales de su contexto que no necesariamente son conocidos o percibidos por las instancias estatales, y que podrían nutrir los análisis realizados en estas instancias.

Relacionado con lo expuesto, es necesario también recalcar la importancia de que las evaluaciones de riesgo y las investigaciones adelantadas por el CTRAI sean realmente llevadas a los territorios donde se aplicarían las medidas, pues si bien en el Decreto 1066 referido se establece que las evaluaciones y entrevistas deben realizarse *In Situ,* de la información de campo recogida por la MOE se desprende que estas evaluaciones se han centrado en visitas a cabeceras municipales, lugar donde no necesariamente viven las personas solicitantes. Esta situación ha sido agravada por las condiciones actuales propiciadas por la emergencia sanitaria, llevando estas evaluaciones a la virtualidad y a la conexión vía telefónica. Al respecto, cabe señalar que la ausencia de presencia en el territorio al momento de llevar a cabo las investigaciones provoca la generación de evaluaciones incompletas, y que en ocasiones obvian las características específicas de la realidad en las que las medidas de prevención y protección, en su caso serán aplicadas.

De otra parte, **un análisis de las medidas de protección a adoptar ante una situación de riesgo requiere partir del reconocimiento del impacto que la violencia genera no solo en la persona de los líderes o defensores afectados sino en la comunidad en su conjunto**. Asimismo, resulta necesario tomar en cuenta que las medidas de protección individuales son en ocasiones insuficientes, dado el alcance colectivo de las afectaciones, y en otras carecen incluso de pertinencia, a partir de las características y contextos de las personas beneficiarias. A modo de ejemplo, la entrega de equipos celulares o de un botón de pánico carecen de utilidad en una comunidad en la que no se cuenta con las condiciones mínimas de conectividad. En cambio, la presencia de institucionalidad estatal (no necesariamente policiva o de seguridad) en esa misma comunidad, incrementaría la protección indirecta de la misma, no solo al colocarle en mejores condiciones para el ejercicio de los derechos básicos de sus habitantes, sino porque genera elementos disuasivos para quienes han tomado control de los territorios, al contrarrestar la percepción de ausencia del Estado.

Es precisamente a partir de la búsqueda de un mayor impacto en las medidas de protección otorgadas que **resulta necesario que el Gobierno Nacional realice los ajustes requeridos a fin de garantizar la inclusión de medidas y esquemas de protección que respondan a la lógica de protección colectiva**. Es decir, que además de las medidas de tipo individual, se establezca formalmente la posibilidad de adoptar medidas colectivas de protección, acordes a las necesidades de las comunidades afectadas (por ejemplo, a través de programas de capacitación que tomen en consideración prácticas ancestrales usadas por comunidades étnicas, el mejoramiento de infraestructura de reunión y de condiciones de habitabilidad en consonancia con usos y costumbres, el avance en mecanismos de presencia estatal de salud, educación, justicia, saneamiento básico, entre otras).

Sobre este particular, es indispensable que se adopten las medidas administrativas necesarias para que tanto la UNP como otras instancias del Estado que participan en las distintas instancias encargadas de la prevención y protección a líderes y defensores de derechos humanos, empezando por los Comités de Evaluación, puedan proceder en este sentido, sin el riesgo de incurrir en una extralimitación de sus funciones. Incluso, es posible evaluar la posibilidad de una eventual modificación del Decreto 1066 de 2015, para que instrucciones en esta dirección se incorporen normativamente, con una vocación de permanencia. **Cabe mencionar que las posibles modificaciones que surjan a partir de lo expuesto deben contar también con la participación y consulta de las comunidades beneficiarias, para tomar en consideración las particularidades étnicas, de género, o geográficas que afectan los sistemas de protección.**

Si bien lo expuesto hasta el momento se centra en el funcionamiento efectivo de una de las instancias definitivas a la hora de pensar en esquemas o medidas de protección, el análisis resultaría insuficiente de no considerar asimismo lo relativo a la prevención, a la cual también hace referencia toda la estructura institucional mencionada.

En este sentido, **al pensar en las medidas de prevención, es necesario hablar del papel de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas – CIPRAT**[50], que a nivel nacional es la encargada de, entre otros, generar respuestas y mecanismos de atención y seguimiento a lo expuesto por las alertas tempranas generadas por la Defensoría del Pueblo.

Este insumo fundamental para el desarrollo de las funciones de la CIPRAT ha sido un elemento de gran utilidad, pues el Sistema de Alertas Tempranas – SAT de la Defensoría del Pueblo ha mostrado su importancia en la detección acertada y oportuna de situaciones que puedan llevar a la vulneración de comunidades, en particular, por parte de grupos armados con presencia en el territorio. Así, combinando estas alertas con una actuación oportuna de Fuerza Pública, autoridades administrativas del orden descentralizado (Alcaldías y Gobernaciones), y los delegados del Ministerio Público en el nivel municipal (Personeros Municipales), se han logrado advertir y prevenir distintas situaciones de riesgo inminente.

Sin embargo, ante la diversidad y amplitud de alertas tempranas, la actuación de la CIPRAT ha mostrado, en ocasiones, ser insuficiente, pues han existido casos en que se materializan graves violaciones a los derechos humanos que alteran el orden público de comunidades en territorios donde ya han existido de manera previa alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo. Como un ejemplo de este caso, pueden citarse los acontecimientos ocurridos en Tumaco entre el 20 y el 21 de febrero de 2021, en donde fueron asesinadas once personas, a pesar que ya se contaba con alertas tempranas que advertían sobre la situación de seguridad en esta zona del Pacífico Nariñense desde enero de 2020 a través de la alerta temprana 001-20[51].

Al respecto, es necesario reconocer que hechos como el expuesto no necesariamente derivan de un actuar indebido por parte de la CIPRAT, sino que también pueden ser producto de una imposibilidad material de atender la totalidad de las situaciones de riesgo contenidas en las alertas tempranas. Es por ello que **resulta indispensable que desde el Gobierno Nacional se garantice el funcionamiento de un mecanismo o espacio de análisis interinstitucional, previo a las sesiones de la CIPRAT, que permita identificar las alertas que requieren, por las características mismas de un territorio o de un contexto específico, de una atención urgente por parte de la institucionalidad**. Asimismo, este mecanismo previo de análisis permitirá identificar las distintas medidas de atención que pueden ser útiles para una aplicación más eficaz de los mecanismos de protección con que puede contar el Estado (tanto a través de medidas individuales, como por medio de la movilización de instancias militares o policivas, o incluso, a partir de la adopción de medidas alternas de protección colectiva que pueden prevenir situaciones de riesgo diversas).

En este sentido, es necesario ajustar las rutas de acción para que la CIPRAT cumpla de manera eficaz con su objetivo y se fortalezca el análisis correspondiente para mejorar las medidas de prevención de hechos de violencia. Así, **es necesario que la puesta en conocimiento de las alertas tempranas al interior de la CIPRAT además de contar con los comandantes de fuerza pública, tanto Policía Nacional como Fuerzas Militares, involucre como invitados a otras entidades estatales que estén en capacidad de llevar bienes y servicios públicos a las comunidades, distintos a la seguridad militar** que tradicionalmente intenta proporcionar la fuerza pública. Es decir, a partir del análisis previo referido, la CIPRAT debe contar en su integración con la presencia de entidades que puedan suministrar y atender necesidades básicas insatisfechas tales como el Ministerio de Vivienda y Ciudad y Territorio, para llevar servicios de agua potable y saneamiento básico, o programas de desarrollo rural a cargo del Ministerio de Agricultura, por nombrar algunos ejemplos, así como buscar alianzas con la Rama Judicial para acercar servicios de justicia a comunidades que no tienen este tipo de cercanía con las instituciones del Estado.

---

[50] En detalle la CIPRAT esta conformada por: 1. El/La Ministro/a del Interior o su delegado/a, quien la presidirá. 2. El/La Ministro/a de Defensa Nacional, o su delegado/a. 3. El/La Director/a de la Unidad Nacional de Protección, o su delegado/a. 4. El/La Comandante General de las Fuerzas Militares, o su delegado/a. 5. El/La Director/a de la Policía Nacional, o su delegado/a. 6. El/La Director/a de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado/a. Asistirán como invitados: 1. El/La Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, o su delegado/a. 2. El/La Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o su delegado/a. El Defensor del Pueblo o su delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado, y el Fiscal General de la Nación o su delegado, también serán invitados, sin detrimento de la autonomía en el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

[51] El control por las rutas del narcotráfico: La violencia que agobia a Tumaco. (2021, 23 de febrero). El Espectador. https://www.elespectador.com/noticias/nacional/tumaco-narino-las-disputas-por-el-control-de-las-rutas-del-narcotrafico/

A través de medidas de esta naturaleza, se logrará llevar la presencia del Estado a las comunidades alejadas y en condición de vulnerabilidad por la actuación de grupos armados ilegales u otros actores que pretenden controlar los territorios, más allá de lo que ocurre cuando solamente se garantiza de manera temporal la seguridad por la vía militar o policiva. Es por ello que la inclusión de estas entidades, según sea el caso y de acuerdo con los análisis presentados por el SAT y las alertas tempranas, llevarían a la adopción de medidas de fondo que de verdad eviten la ocurrencia de las violaciones de derechos advertidos.

Relacionado con lo anterior, **resulta necesario pensar también en la descentralización de estas instancias de atención, pues el acercar realmente a los territorios esta arquitectura institucional hará que la misma se vuelva realmente eficiente**. En este sentido, es preciso traer a colación la figura de los **Comités Territoriales de Prevención**, los cuales son la versión a nivel departamental y municipal de la CIPRAT. Estas instancias territoriales son análogas funcionalmente a la CIPRAT y deben mantener constante articulación con el nivel nacional. Adicionalmente, desde el decreto 1581 del 2017 se reconoce la necesidad de que las entidades territoriales las puedan crear, aprovechando mecanismos o espacios territoriales ya creados, lo cual supone una facilidad a la hora de aplicar, y no generar duplicidad de funciones e instancias a nivel territorial.

A partir de lo anterior, **desde la MOE se propone que para operativizar en el territorio las funciones de la CIPRAT y teniendo en cuenta la conformación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, además de la articulación que pueda generar con los actores de la sociedad civil en el territorio, la generación de políticas de prevención y el análisis descentralizado de las alertas tempranas se haga en el marco de sus sesiones**.

Esta propuesta se plantea tomando en consideración las atribuciones con las que cuentan los Consejos Territoriales de Paz, ya que al no requerir del mandatario local para su convocatoria, sino de la iniciativa de la menos el 40% de sus miembros puede funcionar como un medio en que los integrantes desde la sociedad civil insten a la institucionalidad a analizar de manera oportuna, y se tomen medidas reales de prevención más allá de los despliegues militares. Adicionalmente debe aprovecharse el nivel de descentralización que ya estos Consejos tienen tanto a nivel departamental como a nivel municipal.

De otra parte, vale la pena señalar que precisamente por la importancia de las alertas tempranas, como insumos que alimentan la CIPRAT, y que han demostrado ser una fuente crucial para detectar vulneraciones y poder lograr realizar verdaderas acciones preventivas, que tal como se abordará en el siguiente apartado, resulta preocupante uno de los resultados de la última reunión de seguimiento al Plan de Acción Oportuna (PAO), en el cual se crea la mesa intersectorial para la consolidación de cifras de homicidios a líderes sociales, comunales y defensores de derechos humanos, para estandarizar el registro oficial de homicidios en su agravio, a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior, a partir de los efectos que se puede generar en el análisis y la aproximación parcializada de la situación de seguridad, considerando la política criminal que puede derivar en el marco de la investigación de las distintas vulneraciones cometidas contra los diversos tipos de liderazgo.

5. Protección Colectiva. Identificación de reformulaciones y planteamiento de nuevas rutas de acción pública para su aplicación efectiva.

Como se expuso por la MOE en el informe correspondiente al primer semestre de 2020, **el caso colombiano resulta emblemático a la hora de analizar mecanismos de protección a líderes y defensores de derechos humanos a nivel latinoamericano**. Pues, una de las características que mejor definen el sistema de prevención y protección en Colombia es su capacidad de adaptación. Ya que, gracias a las mutaciones que ha vivido el conflicto, en muchos ámbitos, este sistema se ha ido mejorando y adaptando a las nuevas circunstancias.

Esta situación ha sido impulsada en algunos casos por los mismos sectores sociales afectados, así como por distintas entidades y organizaciones, tanto con vinculación Estatal como de la sociedad civil. En este sentido, y apelando a la capacidad de escucha y trámite que recae sobre el Gobierno Nacional y las demás entidades involucradas, **en su Informe Semestral, la MOE formuló un capítulo de recomendaciones acerca del viraje que debe tener la protección colectiva y las capacidades de adaptación que debe tener para mejorar las condiciones de seguridad de los líderes que han sido vulnerados**.

Para aquella oportunidad, la MOE abordó un camino poco explorado desde la sociedad civil, así como desde la institucionalidad misma y fue el llenar de sentido y contenidos a lo que se puede denominar protección colectiva. Con este fin, se logró establecer lo que para la MOE significa protección colectiva a partir del reconocimiento internacional que tienen los grupos sociales en la defensa de derechos humanos. Con esta claridad, se referenciaron de manera concreta **dos tipos de medidas** que vuelven operativo el concepto y lo traen a la realidad política, particularmente desde las acciones públicas que se pueden tomar por parte del Gobierno Nacional, es allí donde se toma la diferenciación entre **medidas que fortalecen las capacidades de colectivo y medidas que fortalecen la labor de liderazgo**.

Lo anterior, con el fin de brindar a la institucionalidad elementos claros y específicos de política pública para atender de la mejor manera la situación de violencia contra los distintos tipos de liderazgo. Así, partiendo de lo expuesto en el Informe referido, es necesario recapitular que lo que se busca con estas medidas es por un lado construir un ejercicio de liderazgo no solo centrado en las personas, sino en el que las comunidades, grupos o colectivos sean actores de incidencia política, canalizadores de demandas y agentes de diálogo entre la ciudadanía y los gobiernos de distinto orden territorial. Esto con el objetivo de disuadir a los violentos de ataques contra objetivos específicos, conectar a las personas que adelantan procesos sociales similares, aumentar su capacidad de relacionamiento político, y ponerlos sobre un punto de mira tal, que sea cada vez más difícil intentar un ataque en contra de estas comunidades generadoras de cambio. De igual forma, con las mismas se pretende fortalecer las labores mismas de los distintos liderazgos, a partir del reconocimiento de su importancia, derivado de su aporte a la democracia en sí misma. Lo anterior, con acciones políticas concretas que visibilicen y resalten el rol asumido por las comunidades, instaurando un elemento disuasivo de cualquier ataque a los procesos iniciados.

En este sentido, el presente apartado se abordará de forma tal que permita, en primer lugar, identificar y entender algunos hitos que pueden significar un cambio en al paradigma de la protección por parte de las entidades encargadas de tal función, particularmente la Unidad Nacional de Protección – UNP y el Ministerio del Interior. En segundo lugar, se destacarán de manera precisa los elementos que de acuerdo con la investigación realizada deben ser tenidos en cuenta para aplicar de manera real y efectiva esquemas de protección colectiva, que no solo que se centren en multiplicar los elementos de la protección individual en un grupo de personas vulneradas. Dentro de este análisis, se identificarán elementos precisos de acción sugeridos a la institucionalidad, con el fin de lograr materializar en el corto plazo estas medidas y volver operativas las instancias creadas. Este apartado se construye con el fin de apoyar desde la sociedad civil el trabajo de las entidades responsables para proteger de manera efectiva a líderes y defensores de derechos humanos.

¿Cómo se ha transformado la protección colectiva?

Como se estableció en septiembre de 2020 por la Misión de Observación Electoral – MOE:

> La labor de defensa de Derechos Humanos es adelantada por grupos, donde el trabajo comunitario o en redes es fundamental para llevar a cabo el fin buscado, y si bien esta labor es puesta en vocería de un líder no es de trabajo exclusivo de esta persona (Barrios et. al, 2020, pp. 80)[52].

Este reconocimiento del papel que juegan las colectividades plantea retos nuevos para el Gobierno Nacional y las entidades responsables de los mecanismos de protección. Lo anterior, en la medida que implica adaptar la capacidad del Estado para llevar esquemas y medidas de protección acordes a nuevas realidades y que contemplen las implicaciones relacionales y sociales de los procesos de liderazgo. A pesar de las dificultades que pueda representar **es necesario destacar algunos elementos que denotan un cambio en el paradigma de protección a cargo de las entidades responsables. Ello permite encontrar aportes hechos desde la misma institucionalidad en esta nueva adaptación requerida del sistema de protección con el que cuenta Colombia.**

Como un primer caso a destacar, se encuentran algunas acciones recientes de la Unidad Nacional de Protección – UNP, que permiten ver cómo se han aplicado medidas de protección tendientes a fortalecer las capacidades del colectivo, particularmente a poblaciones étnicas. Así, **medidas como la entrega de equipos para fortalecer la Guardia Indígena en Caldono, Cauca[53], o la entrega de medios de transporte a comunidades afrodescendientes en el Pacífico Nariñense[54], apuntan directamente a estrategias de protección que buscan fortalecer la unidad de los colectivos vulnerados y los medios de transporte para cubrir el territorio de trabajo, que contribuyen a establecer redes entre comunidades fuertemente interconectadas, que permiten adelantar ejercicios de liderazgo**.

Estas medidas, además de contar con el apoyo y diálogo de la comunidad misma, facilitan tanto el trabajo de las comunidades en una relación armónica con su territorio, como las labores de liderazgo y defensa del mismo, lo cual es evidencia de la aplicación del enfoque diferencial en la adopción de medidas de protección, ya que las vinculan con las particularidades culturales y geográficas de estas comunidades étnicas.

En relación con lo anterior, también resulta relevante **destacar la importancia de la adopción de un enfoque diferencial en el esquema de protección, sin importar si es con medidas individuales o colectivas.** En este sentido, tal como ocurrió en los casos que se señalan, para puntualizar sobre el enfoque diferencial sobre pueblos étnicos, es importante que las medidas adoptadas se encuentren acordes con sus usos y costumbres. Por ejemplo, medidas como las adoptadas para los pueblos originarios del Cauca, tuvieron en cuenta que desde el desarrollo social que tienen, particularmente el pueblo Nasa, la concepción de propiedad, más allá de ser un atributo personal, es un atributo del colectivo. En este sentido, es necesario que al pensar que la inclusión de medidas tradicionales de protección siempre se consideren estos conceptos de vida de la comunidad, para que con las mismas no se rompa el tejido social que se tiene en el colectivo.

Así, tal como se advierte en los casos planteados anteriormente, no existe una fórmula particular que implique la correcta aplicación de un enfoque diferencial, pues este partirá siempre de la población objetivo que se esté beneficiando, razón por la cual la determinación de medidas que busquen impactar de manera positiva en comunidades debe contar con un alto grado de participación de las comunidades afectadas.

---

[52] Barrios, A., San Martín, P., Robayo, G., Rubiano, D. & Gómez, A. (2020). Un país sin líderes no es un país. Informe de violencia contra líderes políticos sociales y comunales. Primer semestre de 2020. Misión de Observación Electoral – MOE.

[53] Unidad Nacional de Protección. (2020, Diciembre 19). #UNPEnTerritorio llega a Caldono, Cauca y entrega medidas de protección a 2 mil 870 indígenas de comunidad Nasa. Disponible en: https://www.unp.gov.co/unpenterritorio-llega-a-caldono-cauca-y-entrega-medidas-de-proteccion-a-2-mil-870-indigenas-de-comunidad-nasa/

[54] Unidad Nacional de Protección. (2021, Enero 27). UNP entrega lanchas y motores fuera de borda a Comunidades del Patía Grande en Nariño y beneficia a cerca de 6 mil pobladores de esa región. Disponible en: https://www.unp.gov.co/unp-entrega-lanchas-y-motores-fuera-de-borda-a-comunidades-del-patia-grande-en-narino-y-beneficia-a-cerca-de-6-mil-pobladores-de-esa-region/

Aunado a esto, se destaca el hecho de la sostenibilidad fiscal de estas medidas, pues en un análisis de costo/beneficio resulta mucho más útil para un Resguardo Indígena o la población de un Consejo Comunitario contar con elementos que fortalezcan sus procesos como comunidad, que si bien requieren una inversión inicial, no implican un flujo de recursos constante como ocurre en el caso de los esquemas de seguridad tipo dispuestos en el Artículo 2.4.1.2.11 del decreto 1066 de 2015.

Un segundo caso a destacar se encuentra en el reconocimiento hecho por medio de **las evaluaciones de riesgo de carácter colectivo con enfoques diferenciales, tal y como se expone en el Protocolo de Análisis de Nivel del Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, el cual lanzó la UNP en noviembre de 2020** (UNP, 2020)[55]. Sin embargo, la aplicación de este protocolo se centra en las evaluaciones de riesgo de mujeres lideresas y defensoras en búsqueda del reconocimiento de medidas de protección individual, más allá de que su activación sea por medio del reconocimiento de los grupos u organizaciones sociales que respaldan el trabajo de las lideresas vulneradas.

Es decir, se reconoce la existencia de los grupos de mujeres que defienden derechos en el territorio y la postulación de las víctimas de violencia se da gracias a los colectivos. Sin embargo, este protocolo está dirigido a la aplicación de medidas de protección individual con enfoque diferencial de mujeres, pues adapta los procedimientos aplicados para la evaluación de riesgo a enfoques diferenciales de género y un enfoque de interseccionalidad desde la situación particular de las mujeres y los procesos a los que se deben enfrentar con la institucionalidad, situación bastante destacable a la hora de pensar en el contexto particular de violencia que las afecta junto con su círculo familiar. No obstante, el protocolo aplicado aún no es explícito en el reconocimiento de medidas de protección colectivas, ni las rutas para abordar este enfoque. Lo que evidencia nuevamente que desde las mismas instituciones responsables de ejecutar la política de protección a líderes y lideresas no se cuentan con esquemas efectivos que comprendan los conceptos de protección colectiva de forma precisa, por ello la aplicación de medidas culmina con la visión reduccionista de los esquemas individuales que pueden llegar a restringir las capacidades sociales y organizativas de las lideresas amenazadas.

Por esta razón, **si bien es un buen punto de inicio, y más cuando se trata en la evaluación de riesgo y medidas de protección de tipo diferenciado, resulta importante que se avance también en la adopción de medidas colectivas, y no solo individuales, de protección**.

En tercer lugar, para referenciar otro de los avances que se ha tenido en temas de medidas de protección colectiva, es necesario nombrar que el Ministerio del Interior durante el último trimestre de 2020, dispuso de $7.521.000.000 (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos internacionales, 2020)[56] para **iniciar las escuelas de formación a líderes sociales, en las cuales se lograron abrir 24.687 cupos para líderes de los 32 departamentos del país**. Para construir capacidades a través de diplomados de 96 y 144 horas en modalidad virtual en temas diversos, tales como políticas públicas, desarrollo comunitario, diseño de proyectos, educación para la paz, planificación territorial entre otros de una oferta de 159 diplomados (Ministerio del Interior, 2020)[57].

Esta iniciativa tiene como propósito impulsar la participación efectiva de las comunidades en procesos de incidencia política ante las autoridades, el cual es un elemento crucial a la hora de pensar en protección colectiva. Lo anterior, pues esos espacios además de la construcción de capacidades, permiten establecer cercanía con organizaciones similares en distintas partes de la geografía nacional, fomentando la construcción de redes de apoyo y aumentando así las posibilidades de que organizaciones pequeñas y de impacto muy local se vinculen a redes regionales y nacionales con una identificación temática particular, facilitando la incidencia y participación de estas organizaciones, logrando intercambios de experiencias y sobre todo visibilizando fuera

[55] Unidad Nacional de Protección – UNP. (2020). Protocolo de Análisis de Nivel del Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2020/11/protocolo-lideresas-y-defensoras-ddhh-003.pdf

[56] Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos Internacionales. (2020). Informe de homicidios contra líderes sociales y Defensores de Derechos Humanos en Colombia. http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/3-INFORME-DE-HOMICIDIOS-CONTRA-LIDERES-SOCIALES-VF.pdf

[57] Ministerio del Interior. (2020, 1 de octubre). Escuela de formación de líderes sociales. Mas Información. https://www.mininterior.gov.co/node/30677

de sus propios territorios a los líderes y comunidades que allí trabajan, lo cual es un elemento fundamental de protección a la hora de contar con un poder disuasivo que lleve a los violentos a reducir los ataques hacía líderes y lideresas.

Si bien como se analizará más adelante, este tipo de medidas pueden ser fortalecidas a través de acciones específicas que incrementen su impacto tanto en las labores adelantadas por los líderes y lideresas involucrados, como en su articulación con la institucionalidad, son sin duda un punto de arranque adecuado en materia de protección colectiva.

Ahora bien, los casos hasta aquí expuestos no pretenden constituir un análisis exhaustivo de la totalidad de las acciones emprendidas en el marco de este nuevo paradigma de protección colectiva, pero sí permiten evidenciar cómo a través de medidas específicas, ha sido posible lograr avances importantes, desde el propio actuar de la institucionalidad.

No obstante, es de resaltar que estas no son las únicas medidas que pueden ser aplicadas. Por esta razón, el siguiente apartado hará una breve recapitulación de las medidas que aún pueden ser abordadas para complementar y fortalecer el sistema de protección que rige en Colombia.

¿Qué más puede aplicarse para establecer la protección colectiva en Colombia?

De manera adicional a las medidas destacadas en el apartado anterior, el camino de la protección colectiva tiene consigo aún muchos retos a los cuales se debe enfrentar toda la institucionalidad, no solo la UNP, sino que involucre una acción articulada e integral que incorpore el Sector Administrativo del Interior, otras consejerías del Gobierno Nacional, organismos de control y la Fuerza Pública. Pues con su colaboración y experiencia recabada se pueden implementar medidas que realmente protejan a las comunidades en el largo plazo y reduzcan las amenazas y vulnerabilidades que las afectan.

Así, desde la MOE se recalca en la distinción de medidas a aplicar, por un lado se encuentran aquellas destinadas al **fortalecimiento de las capacidades del colectivo, allí es importante mejorar las capacidades del Estado en *Establecer canales de comunicación entre las organizaciones y la autoridad,* pues es vital ganar en confianza con las comunidades, y sobre todo construir y fortalecer nuevos liderazgos**. Ello pues con un mejor nivel de relacionamiento entre la institucionalidad y las comunidades, ya no solo existe un líder, un vocero o un representante de un sector social, sino que la comunidad se convierte en un sujeto reclamante de derechos con capacidades suficientes de comenzar y mantener procesos de incidencia local. Al respecto, como se ha señalado, es importante que esta labor no solo se adelante con la presencia militar o policiva del Estado en las regiones afectadas, sino también por medio del acercamiento de bienes y servicios públicos a las distintas comunidades.

En otras palabras, la construcción de confianza entre organizaciones, líderes, comunidades e instituciones no solo se entabla por medio de la llegada de fuerza pública, sino que se establece mejor a través del acercamiento de servicios de salud, justicia, saneamiento básico, entre otros servicios prestados y apoyados por el Estado, que impactan en el nivel de vida de las comunidades y que permiten cambiar la percepción de un Estado policivo a una Estado benefactor, que no solo hace presencia por medio de la fuerza, sino que se preocupa por las condiciones de vida digna de sus ciudadanos.

En este sentido, es crucial que desde el Estado se adopten los planes, programas y proyectos, para llevar inversión social, en mejora de cubrimiento y calidad de educación rural, saneamiento básico, interconexión eléctrica, entre otros servicios públicos que aún son prestados con deficiencia en los territorios más afectados por la violencia.

Adicional a esto, **es necesario también que desde las entidades territoriales se planten estrategias de presencia estatal que redunden en beneficios para la comunidad y reflejen de manera práctica el acompañamiento permanente de las autoridades** en territorios rurales, sitios donde ocurren la

mayoría de los ataques, tal y como se demostró en el apartado inicial de este Informe. Para ello, es importante que entre las estrategias pensadas desde el territorio se incluyan opciones como las brigadas de derechos humanos o acercamientos recurrentes y periódicos de bienes y servicios del Estado, así como planes de inversión en el territorio para construir bienes de infraestructura pública. Para ello, pueden aprovecharse los sistemas de gestión de recursos públicos a cargo de alcaldes y gobernadores con el fin de alimentar sus presupuestos de inversión y tener una acción pública decidida para acercar el Estado a las zonas rurales más dispersas.

De igual modo, se pueden adoptar estrategias de presencia permanente, como lo son los Espacios Humanitarios[58], en donde, por ejemplo, funcionarios delegados del Ministerio Público (personerías municipales o Defensoría del Pueblo) constituyan puestos fijos a los que se pueda acercar la población en condición de vulnerabilidad o amenazada en su seguridad, lo cual ya no les obligaría a un desplazamiento hasta la cabecera municipal.

Estrategias como las anteriormente planteadas ayudan en la construcción de confianza entre las instituciones y la ciudadanía, sin necesidad de mediación de la Fuerza Pública, aumentado así la presencia estatal en zonas donde realmente las figuras de orden son reemplazadas por actores armados ilegales. Además de tener impacto en el corto plazo en términos de protección, ello también genera una presencia permanente del Estado en el territorio, lo cual no ocurre con la presencia armada, pues esta funciona de manera temporal para el control de una amenaza, pero no se mantendrá en el tiempo. Así, a través de este tipo de acciones, es posible lograr un impacto importante en la construcción de confianza y comunicación, a partir de un cambio de perspectiva del Estado, pasando a una institucionalidad preocupada por la dignidad humana de los ciudadanos y no solo por su seguridad física.

Para lograr lo anterior, **es necesario aprovechar las instancias existentes para alimentar y mantener esta relación entre entidades responsables y ciudadanía**. Con este propósito, resulta relevante la figura de los **Consejos departamentales y municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia**, la cual, como se destacó en el Informe correspondiente al primer semestre de 2020, es una instancia que **ha tenido un nivel de descentralización muy importante durante el ultimo periodo de Gobierno**, pues a diciembre de 2020, se tenían 589 Consejos Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia creados y apoyados directamente por la Oficina del Alto Comisionado de Paz (OACP), así como con todos los departamentos ya con sus consejos creados.

De esta forma, a través de las funciones de estos consejos, como facilitadores de la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado consagrada en el numeral 2 del artículo 6 de la ley 434 de 1998, **se convierten en el principal canal de comunicación para poder articular a actores que conocen los factores de riesgo del territorio** (Defensoría del Pueblo, Personerías municipales, Sociedad Civil, Partidos Políticos, etc.), **con los actores generadores de respuestas estatales** (Gobierno Nacional, gobiernos departamentales y gobierno municipales) **y actores operativos capaces de efectuar acciones eficaces de prevención y protección** (Fuerza pública, UNP, Fiscalía, Defensoría del Pueblo).

Por esta razón desde la MOE se recomienda aprovechar esta instancia ya creada, a partir del gran nivel de descentralización con el que cuenta, para que el flujo de comunicación de amenazas y vulnerabilidades que puedan estar generando riesgos sobre las comunidades en el territorio sean puestos en conocimiento por parte de quienes adelantan investigación en los mismos y de la sociedad civil, como foco principal de las medidas de prevención y protección. Lo anterior, para que esta información se logre articular con los gobiernos del orden descentralizado, como comandantes de fuerza pública en su territorio, y las entidades capaces de generar un despliegue no solo militar, sino también civil, para enfrentar las realidades violentas que afectan a los pobladores.

[58] En entrevista con la red de regionales de la MOE se estableció la existencia de este mecanismo en el Magdalena Medio, en donde funcionarios de Defensoría del Pueblo en colaboración de otras organizaciones de la sociedad civil y la iglesia conformaban espacios en zona rural donde podrían protegerse ante eventualidades en su situación de seguridad líderes y lideresas afectados. Activando rutas de protección de manera inmediata in situ, sin necesidad de abandonar el territorio

Para lograr el funcionamiento efectivo de estas instancias, resulta indispensable que desde la OACP se vigile que su conformación se encuentre vigente y completa, que las sesiones ordinarias de los consejos territoriales se adelanten de acuerdo a lo estipulado en la ley (cada 3 meses), y que los mandatarios de las entidades territoriales extiendan las invitaciones correspondientes a los delegados de sociedad civil y al Ministerio Público, pues es con acciones que se recupera la confianza y qué mejor que a través de un espacio incluyente, amplio y representativo de todos los miembros de la sociedad.

En cuanto a la integración de los consejos, es necesario que la OACP se cerciore que en caso de que los directores o secretarios (que asisten en representación de las entidades departamentales y municipales), deleguen esta función, esta recaiga en funcionarios de nivel directivo, con el fin de que las sesiones de estos consejos sean lo más operativo posible y que no se pierda la capacidad de decisión. Lo anterior, en analogía a lo dispuesto en la Ley 434 de 1998, que al referirse al Consejo Nacional, es clara en establecer que debe ser convocado por el mismo Presidente de la República, y con la asistencia de los ministros de despacho y en dado caso, alguno de los viceministros. Por ello, desde la OACP es posible instar a los consejos territoriales y a las entidades que a nivel territorial tendrían asiento en el respectivo consejo, que la asistencia se haga bien sea por parte de los titulares de las carteras asignadas o en su defecto se delegue a un sub secretario, para no bajar la calidad del consejo y conservar su carácter directivo.

Así mismo, **es importante que desde la OACP se pueda prestar una asesoría, apoyo técnico y capacitación a los consejos territoriales que así lo requieran, con el fin de que esta instancia, en analogía al Consejo Nacional, desde su aspecto funcional cuente con herramientas técnicas necesarias para construir proyectos solidos orientados a promover y garantizar la paz, canalizar solicitudes de investigación a autoridades competentes, mapear y referenciar los conflictos en el territorio**. Ello con el propósito de que los consejos territoriales cumplan con su propósito de fungir como instancia relevante de participación de la sociedad civil en el desarrollo de la política prevención de violencia contra liderazgos. Adicionalmente, con ello se avanzará también en una visibilización a los líderes que participan, así como a las comunidades en general en los territorios, lo cual a su vez convierte estos espacios en una medida de fortalecimiento a liderazgos, a partir del mejoramiento en su capacidad de incidencia local y regional.

La combinación del apoyo técnico, cuando así se requiera, con la fiscalización de las actividades de los consejos desde el ámbito nacional daría un impulso adicional a esta figura pues garantizaría lo estipulado por la ley 434 de 1998 y sus modificaciones consagradas en el Decreto ley 885 de 2017. Además de denotar que, como lo nombra Euguren, se podría evidenciar un entendimiento común del problema y un compromiso de apoyo por parte de los actores clave en la toma de decisiones (2018, pp.43)[59]. **Esta transformación en la acción del Estado demostraría un cambio real en la voluntad política de las instancias a aplicar y convertiría en estos consejos en el escenario de articulación propicio para que se incluyan y se armonice la labor de actores con conocimiento de los riesgos del territorio, actores con capacidad de decisión y actores operativos, lo cual es el fin último para poder emitir medidas eficaces de prevención y protección, con un acercamiento real al nivel descentralizado.**

Otro ámbito en el que también es posible fortalecer la relación de confianza entre los liderazgos, las comunidades y la institucionalidad, es por medio de **la aplicación de *planes de formación y capacitación a organizaciones y comunidades en general***. Allí, como se señaló, el Ministerio del Interior ha avanzado en la construcción de esta formación en derechos que se hace desde el Estado. Sin embargo, **al avanzar en ejercicios de esta naturaleza, es importante que no solo se construyan espacios unidireccionales, por el contrario deben aprovecharse estos espacios para entablar redes de comunicación en donde las comunidades, líderes y funcionarios participen de manera activa en procesos de investigación participante para conocer de primera mano la realidad de las personas que están enfrentadas a condiciones de vulnerabilidad a su situación de seguridad y derechos humanos**.

[59]Euguren, L. (2017), Parte 2. El análisis de los mecanismos actuales desde la perspectiva de las políticas públicas. *Es tiempo Ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos.* Protection International – Centro por la Justicia y el Derecho Internacional – CEJIL. San José de Costa Rica.

En este sentido, resulta relevante avanzar en el fortalecimiento de los planes de capacitación y formación en derechos humanos a organizaciones y comunidades. Para ello, **es necesario mantener sus contenidos en constante actualización, y sobre todo, acercarlos a las zonas de mayor afectación para los líderes**. Pues, a modo de ejemplo, la oferta de diplomados carece de contenidos en temas de resolución pacífica de conflictos (Ministerio del Interior, 2020)[60], un tema crucial en el cual los lideres y lideresas son una piedra angular desde la labor que realizan. Junto con esto es imprescindible también pensar en cómo acercar estos contenidos a las regiones de Colombia en donde la brecha tecnológica no permite un cubrimiento amplio, pues se trata de zonas generalmente afectadas por el conflicto, ya que el contexto de pandemia obligó a la aplicación de la modalidad virtual, lo que genera la exclusión de la población no interconectada.

De igual modo, debe señalarse que el apoyo y creación de estos espacios no solo debe ser una empresa del Gobierno Nacional. **Para que se logre una armonización de contenidos y apertura de los mismos, resulta importante que las entidades territoriales se vinculen a estos espacios, generen también escuelas de formación en derechos humanos, pues a partir de estas estrategias es que puede verse una colaboración entre los distintos niveles de gobierno**. Adicionalmente, el desarrollo de estos espacios de formación también es de utilidad para generar una relación de confianza entre el líder, su comunidad y las distintas figuras estatales que hacen presencia en el territorio, desde el corregidor o inspector de policía hasta el Gobierno Nacional.

Aunado a lo expuesto, **estos espacios son el escenario ideal para establecer redes de comunicación y relacionamiento regional y nacional entre líderes y comunidades**, con el fin de que se mejoren procesos a través del intercambio de experiencias y sobre todo que se conozca entre los mismos líderes la posibilidad de que esta red funcione como un canal de apoyo en caso de ser víctimas de algún hecho violento, generando también una mejor visibilización de los liderazgos en riesgo, lo que funciona como un elemento disuasivo determinante para evitar hechos victimizantes.

Para lograr esto de manera concreta, es importante que los contenidos formativos, se encarguen de establecer el relacionamiento de los beneficiaros de los espacios, en donde se muestren las ventajas del trabajo colaborativo, así como del intercambio de experiencias. Esto en el marco de la creación de redes de comunicación colaborativa en donde líderes, defensores y funcionarios trabajen en búsqueda de un mismo objetivo: fortalecer los espacios de participación y representación adelantados por las comunidades, y construir desde lo ya construido para estructurar redes de trabajo nacional y local, de acuerdo con la entidad que esté dirigiendo estas formaciones y capacitaciones. En otras palabras, de acuerdo el nivel o alcance del espacio de formación, se debe fomentar (a través de la inclusión de los contenidos respectivos) la creación de redes locales o nacionales de incidencia, en el que sea posible la construcción de plataformas de organizaciones afines y fortalecer la labor de incidencia, visibilidad, reconocimiento y acción que adelantan líderes y organizaciones.

Con esto dicho, **se hace evidente la necesidad de repensar la metodología de la oferta educativa. Así, más allá de representar un espacio de educación formal, este proceso formativo debe pensarse como un proyecto de investigación-acción participativa, en el que los funcionarios y aliados involucrados en los planes de formación no solo impartan un taller y socialicen un conocimiento especifico, sino que ese espacio sirva para desarrollar una discusión que alimente el diagnóstico del problema que hacen las entidades, obteniendo así mejoras significativas en el diálogo con las comunidades, el grado de confianza y la emisión de resultados acordes a las realidades territoriales, personales y grupales de los beneficiarios del programa.** No se obtienen logros adicionales si lo que se busca es un espacio de formación tradicional en el que solo se lleven conocimientos a un grupo de personas que no los tienen, en el sentido más ilustrado de los que significa la educación. Es necesario también aprovechar estos espacios (incluso en el marco de la virtualidad) para tener un impacto real en las comunidades, alejándose del modelo centro-periferia que ha caracterizado la aplicación de modelos de desarrollo y políticas públicas en nuestro país.

[60] Ministerio del Interior. (2020). Oferta de diplomados por dirección, Escuela de líderes Sociales. https://www.mininterior.gov.co/el-ministerio/escuela-de-formacion-de-lideres-sociales

Para efectos de la implementación de este tipo de metodologías, es recomendable retomar como punto de partida las experiencias adelantadas desde distintas Organizaciones de la Sociedad Civil, en su trabajo con organizaciones de base, que han generado espacios de formación y diálogo conjunto entre líderes y lideresas, y miembros de las comunidades, con actores estatales responsables de la implementación de mecanismos de prevención y protección de la violencia[61]. Ello, pues a través de las mismas se ha logrado, por medio del diálogo entre actores, construir canales de confianza entre la institucionalidad y la ciudadanía, ante una relación que muchas veces, por el alejamiento y las mismas condiciones de seguridad, se encuentra fragmentada.

Adicional a la mejora de los espacios de formación descrita, otro de los elementos que coadyuva con la forja de una relación de confianza entre líderes, comunidades e instituciones del Estado es la capacidad de acción y escucha por parte de las autoridades. Es por ello, que para la MOE es imprescindible activar instancias que cumplan con esta finalidad.

Como puede apreciarse, el fortalecimiento de estos elementos de capacitación y de interacción, además de apoyar en la formación de liderazgos y mejorar las capacidades de incidencia ante la institucionalidad, generan una base de liderazgos amplia, en cercano y constante acompañamiento por parte de las autoridades de distintos niveles territoriales. Con ello, además de mejorar en confianza y comunicación entre líderes, comunidades y autoridades, se pone sobre una especie de pedestal estas labores de liderazgo, desmotivando a actores armados a realizar ataques sobre ellos.

Hasta ahora, se ha descrito cómo mejorar la implementación de medidas especificas de protección colectiva en relación con la comunicación de las instituciones con líderes y comunidades, la formalización de espacios institucionales para su relacionamiento, así como los espacios de formación, medidas tendientes a construir relaciones de confianza a partir de la acción pública fundamentada en la escucha de los actores involucrados, labores a cargo de entidades administrativas tanto del orden nacional, como el Ministerio del Interior, o la Alta Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. De igual modo, se muestran recomendaciones acerca de la articulación con entidades de los organismos de control, fuerza pública y sobre todo donde se evidencia la necesidad de incluir en estas acciones a los gobiernos departamentales y municipales.

Expuesto lo anterior, vale la pena ahora retomar lo expuesto en el apartado anterior, en torno a **la necesidad de adoptar las medidas correspondientes para incorporar a los líderes, defensores y las comunidades, en el proceso de evaluación de riesgo, así como para garantizar que los funcionarios responsables realmente articulen medidas de protección colectiva e incluyan de manera efectiva el enfoque diferencial hacia toda la población beneficiaria.**

En este sentido, como se ha resaltado a lo largo de este Informe, las medidas de protección deben tener un fuerte papel adaptativo de acuerdo con la realidad de los líderes que deben proteger, razón por la cual se destacan hechos como los mencionados en el apartado anterior de acuerdo con las medidas implementadas en algunas comunidades étnicas, o las adaptaciones al protocolo de evaluación de riesgo para mujeres. Sin embargo, la aplicación de este enfoque no solo recae sobre comunidades étnicas, ni sobre aspectos particulares de género.

[61] A modo de ejemplo, pueden nombrarse espacios como los liderados por la Alianza Nosotras Ahora, en 2019, en el cual en el marco del contexto electoral se realizaron espacios con enfoque regional en el que se realizó diagnóstico y formación sobre la visibilidad y cubrimiento de los medios de comunicación a las campañas políticas de mujeres y a las dificultades del sistema electoral y de partidos para la inclusión de candidatas. En este mismo sentido, puede nombrarse la experiencia de "Diálogo de saberes con mujeres políticas: un encuentro desde la experiencia", en el que de manera participativa se construyó un diagnóstico sobre el proceso electoral y las dificultades enfrentadas en las elecciones de 2019. Por último también pueden traerse a colación las Escuelas de Diálogo, innovación y liderazgo, realizadas en los departamentos de Cesar, Córdoba y La Guajira en este 2021 por iniciativa de la MOE y del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD en la que sobre la base de la confianza mutua se identifican y priorizan de manera colectiva los problemas de sus territorios, se construyen propuestas de política pública para su solución y se desarrollan iniciativas de cabildeo e incidencia para su adopción por parte de las autoridades competentes.

Por ello, **es necesario una vez mas abordar cómo desde las instituciones responsables de estas medidas de protección puede aplicarse un enfoque realmente diferencial (no solo en el análisis de los riesgos, sino incluso en la adopción de las medidas de protección) en todos los sentidos, geográfico, étnico, de género, acorde a los procesos que se abordan por los distintos líderes, entre otros que pueden realmente construir esquemas de protección adaptativos a las realidades de los protegidos.** Para lograrlo, resulta indispensable establecer rutas y mecanismos que garanticen un diálogo constante con los beneficiarios del programa de protección, pues no es lo mismo proteger a un líder sindical en una gran ciudad, que proteger a un líder de sustitución de cultivos en un municipio de clasificación rural disperso.

En este sentido, ese diálogo permanente entre las comunidades y las labores de investigación por parte de las entidades encargadas se convierte en una necesidad latente, pues es de allí donde se obtiene información fundamental para saber qué esquema de protección resulta más útil. Por ello, los distintos espacios de diálogo, articulación y formación referidos cuentan con especial importancia para identificar no solo los niveles de riesgo, sino también las características de las labores adelantadas, la zona de trabajo del líder y la comunidad a la que pertenece.

Al respecto, resulta necesario reiterar que este diálogo constante e investigación por parte de las entidades, debe combinarse con la descentralización del proceso de evaluación de riesgo, pues de acuerdo con fuentes de campo consultadas por la MOE[62], las evaluaciones siguen siendo realizadas desde centros urbanos, desconociendo las realidades del territorio. Lo anterior, no permite identificar de manera apropiada las necesidades de un protegido frente a su comunidad, ni las dificultades que incluyen las estrategias de protección genéricas que se usan de manera principal actualmente, tales como dispositivos de blindaje corporal, acompañamiento de escolta, vehículos para transporte, entre otros.

Adicionalmente, es importante que dentro de la población beneficiaria contemplada, también se piense en la inclusión en representantes de miembros de grupos de especial protección (indígenas, afrodescendientes, LGBITQ, entre otros) de manera consultiva dentro de los procesos y las funciones del CTRAI a cargo de la UNP, pues son ellos quienes realizan las evaluaciones de riesgo, y ampliar el espectro de información recopilada a través de líderes, beneficiarios del programa y conocedores del territorio, llevaría a la aplicación de medidas realmente diferenciales que contemplen todas las particularidades de la labor de liderazgo.

De igual modo, esta inclusión en la forma de evaluar los riesgos, no estaría completa sin la participación de líderes y defensores también ante el GVP, pues es allí donde se evalúan los niveles de riesgo de los solicitantes, y es el paso intermedio entre el CTRAI y el CERREM, que si bien hoy cuenta con un invitado permanente del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo (que es la entidad encargada de la investigación en territorio sobre los riesgos que pueden estar afectando a las comunidades), su participación no sustituye la de los líderes o defensores, ya que una valoración de primera mano permite identificar las necesidades reales de protección en contextos y ante realidades específicas[63].

Adicional a esto, **resulta indispensable que el Gobierno Nacional adopte las medidas administrativas necesarias para garantizar la inclusión de medidas y esquemas de protección que respondan a la lógica de protección colectiva, que permita a los operadores buscar esquemas innovadores para el sistema colombiano y no se cuente solo como única opción con sistemas tradicionales de protección individual.** Lo anterior, con el propósito de que los funcionarios encargados de la determinación de las medidas puedan optar por mecanismos de protección alternativos que cuenten con un sustento formal, sin el riesgo de incurrir en faltas administrativas o penales. Al respecto, tal como se señaló

[62] Para guardar la confidencialidad de la fuente, es necesario nombrar que en las salidas de campo hechas por los investigadores de la MOE durante 2020, se notó una constante en los líderes entrevistados y es la percepción de que las evaluaciones de riesgo hechas por la UNP realmente no son cercanas a los líderes y los territorios, muchas veces por el contexto de dificultad de acceso en el que se vive y exagerado por la pandemia y los aislamientos que se vieron durante varios periodos del año 2020.

[63] Euguren, L. (2017). Parte 2. El análisis de los mecanismos actuales desde la perspectiva de las políticas públicas. *Es tiempo Ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos.* Protection International – Centro por la Justicia y el Derecho Internacional – CEJIL. San José de Costa Rica.

con anterioridad, con este propósito se podría evaluar incluso, previo diálogo con los propios beneficiarios, la posibilidad de una eventual modificación del Decreto 1066 de 2015, para dotar de permanencia a medidas de este orden.

Así, adicional a los esquemas de seguridad tipo que se contemplan en el Decreto 1066 de 2015, donde se incluyen medidas como los elementos de blindaje corporal, los mecanismos de prevención como dispositivos de comunicación o el acompañamiento y asistencia de transporte por medio de vehículos asignados, es necesario que se faculte la adopción de medidas complementarias, por ejemplo aquellas dedicadas a fortalecer prácticas ancestrales como las usadas por grupo étnicos, tales como las guardias indígenas y cimarronas, tal y como fue recopilado por los conversatorios de protección colectiva realizados por Protection International (2020)[64].

Aunado a ello, es necesario que la responsabilidad en torno a los esquemas de prevención y protección no solo recaiga en la UNP y la Policía Nacional de manera exclusiva, sino que involucre los campos funcionales de más entidades de distinto orden territorial y de las entidades del Sector Interior en su conjunto.

En otro orden de ideas, **respecto de las medidas tendientes a fortalecer las labores de liderazgo, es vital que se adopten medidas efectivas que realmente muestren un *Compromiso institucional con la no impunidad,* en donde la articulación de entidades es fundamental para hablar acerca de verdad judicial, máximos responsables y garantías de no repetición de hechos de violencia contra líderes y defensores de derechos humanos**.

Bajo esta perspectiva, tal como se adelantó en el apartado anterior, es que desde la MOE, así como desde distintos sectores sociales se ve con preocupación uno de los resultados de la última reunión de seguimiento al Plan de Acción Oportuna (PAO), a través del cual se crea la mesa intersectorial para la consolidación de cifras de homicidios a líderes sociales, comunales y defensores de derechos humanos, a fin de estandarizar el registro oficial de estos a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior, pues tal decisión puede significar un cambio en el enfoque de recolección de información, pasando de construcción de cifras a partir de información primara en territorio, a usarse información que parta de los indicadores de denuncia, en donde por distintas causas (entre las que se encuentran la falta de cubrimiento de la misma Fiscalía y de los funcionarios de Policía Judicial, el temor que pueden tener víctimas en territorio de fuerte control de GAI de distinta índole, o la desconfianza con las instituciones judiciales o de policía, entre otras) ya se presenta un subregistro.

Al respecto, una construcción de cifras que no contemple este subregistro puede derivar en una falsa percepción de mejora en las condiciones de riesgo que enfrentan los líderes y defensores en distintas regiones, disminuyendo la atención sobre una problemática tan grave en el país.

Junto con esto, la decisión planteada no contempla en su conjunto las vulneraciones de las cuales son víctimas líderes y defensores en todo el territorio nacional, pues al estar focalizado sobre los homicidios no permite hacer una aproximación completa a la situación de seguridad, en perjuicio de la adopción de lineamientos de política criminal integral, al contar con un enfoque dirigido exclusivamente a este hecho delictivo.

En este sentido, con el propósito de lograr un avance efectivo en las medidas de investigación, persecución y sanción de los hechos de violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos, resulta indispensable que cualquier análisis parta de una valoración integral de los hechos, a partir no solo de las denuncias, sino de la realidad que se vive en las distintas comunidades y territorios, tomando en consideración insumos tan relevantes como lo han sido las alertas tempranas elaboradas por la Defensoría del Pueblo.

[64] Protection International. (2020). Memorias de los conversatorios. La protección colectiva de las personas y colectividades defensoras de los derechos humanos, ambientales y territoriales, y el derecho a defender los derechos humanos en países como Brasil, Colombia, Guatemala y Honduras. https://www.protectioninternational.org/sites/default/files/colombia/col_-_pi_aatr_ceas_cese_memorias_conversatorios.pdf

Finalmente, tal como se ha expuesto a lo largo de esta recapitulación, es claro que la combinación de las distintas medidas de atención por parte del Estado, contribuirían de manera efectiva a generar un *Acompañamiento permanente a las organizaciones en el territorio.* Lo anterior, a partir del incremento de la presencia del Estado en los territorios más afectados, no solo a través de militarización, pues como se ha notado, no se han nombrado acciones concretas a cargo de la Fuerza Pública. Por el contrario, las recomendaciones hechas en este apartado están dirigidas a construir canales de diálogo, mantenerlos y mejorarlos, con el único fin de poner en relación constante y mover los engranes de la acción pública en relación con la respuesta concreta del Estado en la protección de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos en general. En donde las entidades y personas que conocen las realidades de los territorios, las pongan en conocimiento de los actores determinantes en la toma de decisiones de distintos niveles territoriales, creando así una sinergia en el desarrollo de las funciones del Estado colombiano frente a esta situación.

Como se puede ver, aún existen caminos que tomar para adoptar de manera definitiva los esquemas de protección colectiva de manera combinada con los sistemas de protección individual, que lleven a una atención integral de líderes y lideresas en situación de vulnerabilidad o amenaza en contra de su seguridad por razón de su labor. Es por ello, que para cerrar este apartado se emitirán una serie de recomendaciones y de rutas de acción para que la institucionalidad adopte de manera más contundente este nuevo paradigma de protección.

6. Recomendaciones: El decálogo.

1. Se recomienda al **Gobierno Nacional** que se **garantice el funcionamiento de un mecanismo o espacio de análisis interinstitucional, previo a las sesiones de la CIPRAT, que permita identificar las alertas que requieren de una atención urgente por parte de la institucionalidad**, con el fin de atender de manera más eficiente y eficaz las amenazas detectadas por el Sistema de Alertas Tempranas – SAT. Asimismo, la información que derive del mismo se debe contrastar con comunidades de las zonas afectadas, para formular esquemas de solución acordes a las necesidades de las comunidades y su relación con el territorio.

2. La presencia estatal es un elemento fundamental en la prevención real de hechos de violencia contra líderes. Desde la MOE se ve como necesario que **las administraciones municipales y departamentales construyan planes de inversión para que en el mediano y largo plazo de construya la infraestructura necesaria para llevar bienes y servicios públicos a las zonas rurales dispersas.** En el corto plazo, las entidades territoriales pueden cubrir su territorio a partir de misiones de derechos humanos, brigadas con servicios de salud y justicia, garantizando así la cobertura de servicios en el territorio y el acompañamiento a la ciudadanía de poblaciones rurales.

3. Con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, las Personerías municipales y organizaciones del territorio, **la MOE recomienda espacios de atención humanitaria para la atención primaría y activación de rutas de protección para atender casos de vulneración o amenaza a líderes de poblaciones rurales** para evitar el escalamiento de la afectación de primera mano sin exigir un desplazamiento por cuenta del líder a la cabecera municipal. Estos sitios deberían tener en cuenta la cercanía a territorios de titulación colectiva, bien sean indígenas o afrodescendientes para vincular de manera diferencial a la población rural.

4. Es indispensable que **la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) realice seguimiento a la conformación, reunión y delegación de los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación** con el fin de que estas instancias se conviertan en el **lugar de articulación de actores que conocen factores de riesgo del territorio, con actores generadores de respuesta estatal y actores operativos que activen acciones de prevención y protección.** La conformación de los consejos debe garantizar la presencia **de actores de comunidades étnicas, identidades de genero y orientaciones sexuales diversas, y mujeres, entre otras poblaciones sobre las cuales deba aplicarse un enfoque diferencial,** lo cual también debe ser fiscalizado por la OACP.

5. Para la MOE, **resulta importante que desde la OACP se diseñen planes de asesoría técnica para los Consejos Territoriales de Paz que así lo requieran con el fin de fortalecer las capacidades de los miembros de los consejos**, con el propósito de aumentar la incidencia de esta instancia en la construcción de solicitudes a las autoridades, formulación de recomendaciones para garantizar la paz y referenciar e identificar riesgos y conflictos en el territorio.

6. Es necesario que **los esquemas de formación que se han iniciado desde el Gobierno Nacional sean replicados por las entidades territoriales** con el fin de aumentar y completar los temas cubiertos, para generar un acercamiento desde los distintos niveles de gobierno a la ciudadanía afectada. Para las entidades territoriales debe ser una prioridad la generación de estos espacios teniendo en cuenta la diversidad cultural existente en sus territorios.

7. Los espacios de formación, tanto los ya creados por parte del Ministerio del Interior, como los que puedan surgir por parte de las entidades territoriales son espacios fundamentales en el ejercicio de fortalecer las capacidades de los colectivos**. Por ello es fundamental que este proceso de formación funcione como un espacio de Investigación-acción participativa que sirva para alimentar el diagnóstico del problema que hacen las entidades, obteniendo así mejoras**

significativas en el diálogo con las comunidades, el grado de confianza y la emisión de resultados.

8. Desde la MOE es preciso resaltar la necesidad de **incluir a líderes y beneficiarios del programa de protección en las instancias intermedias de la evaluación de riesgo, particularmente en el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI y el Grupo de Valoración Preliminar – GVP,** ya que con ello se permite identificar las necesidades reales de protección en contextos y ante realidades específicas generando así fundamentos para incluir medidas realmente diferenciales.

9. Resulta indispensable que el **Gobierno Nacional adopte las medidas administrativas necesarias para garantizar la inclusión de medidas y esquemas de protección que respondan a la lógica de protección colectiva, que permita a los operadores buscar esquemas innovadores para el sistema colombiano y no se cuente solo como única opción con sistemas tradicionales de protección individual,** los cuales en muchos casos pueden resultar contradictorios a condiciones específicas de territorios rurales o poblaciones étnicas.

10. Para la MOE resulta necesario que desde el Gobierno Nacional se revise la decisión acerca de la consolidación de cifras de homicidios a líderes sociales, comunales y defensores de derechos humanos a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Pues **es indispensable que cualquier análisis parta de una valoración integral de los hechos, a partir no solo de las denuncias, sino de la realidad que se vive en las distintas comunidades y territorios, tomando en consideración insumos tan relevantes como lo han sido las alertas tempranas elaboradas por la Defensoría del Pueblo.**

Glosario

ADA – Partido Alianza Democrática Afrocolombiana
AGC – Autodefensas Gaitanistas de Colombia
ASI – Partido Alianza Social Independiente
CERREM – Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humano
CIPRAT – Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CTRAI – Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información
Disidencias de las FARC – Disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
ELN – Ejercito de Liberación Nacional
EPL – Ejercito Popular de Liberación
GAI – Grupos Armados Ilegales
GAO – Grupos Armados Organizados
GSC – Grupos Significativos de Ciudadanos
GVP – Grupo de Valoración Preliminar
JAC – Juntas de Acción Comunal
LGBTI – Lesbianas, Gay, Bisexual, Transgénero, Transexual, Travesti e Intersexual
MAIS – Partido Movimiento Alternativo Indígena y Social
MOE – Misión de Observación Electoral
ONU – Organización de las Naciones Unidas
PAO – Plan de Acción Oportuna
PDET – Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
SAT – Sistema de Alertas Tempranas
UNP – Unidad Nacional de Protección