

31 de enero de 2023

**SEGUNDO INFORME
PREELECTORAL DE VIOLENCIA
CONTRA LÍDERES Y LIDERESAS
POLÍTICAS, SOCIALES Y
COMUNALES EN EL 2023**

**29 de octubre de 2022- 29 de enero de
2023**

01 de enero 2023 – 31 de enero 2023



Realizado por:

Observatorio Político - Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral - MOE

www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com
info@moe.org.co

Misión de Observación Electoral - MOE
Carrera 19 #35 - 42, Bogotá D.C.
Teléfono: 722 2495



Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Misión de Observación Electoral y/o del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea. **Esta publicación contó con el apoyo de la Unión Europea, del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania por ifa (Institut für Auslandsbeziehungen), Programa de financiación ZIVIK y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la paz en Colombia**



Netherlands Institute for
Multiparty Democracy



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ



ifa Institut für
Auslandsbeziehungen

Resumen Ejecutivo

En este informe, con corte a 31 de enero de 2023, se analiza la violencia política ocurrida en el país en dos periodos de tiempo. En primer lugar, se analiza **los primeros tres meses del calendario electoral para las elecciones locales de 2023**, que arrancó el pasado 29 de octubre con los procesos de inscripción de cédulas y grupos significativos de ciudadanos. Se muestra cómo, en comparación con las anteriores elecciones locales, con el inicio del calendario electoral para los comicios locales de 2023, ya se empieza a evidenciar un recrudecimiento de la violencia pues, entre el 29 de octubre del 2022 y el 29 de enero de 2023, se registraron un total de 128 hechos de violencia contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales, siendo Santander, Cauca, Bogotá D.C., Antioquia y Nariño los territorios más afectados. Dicho total representa un incremento de 93.3% en comparación con el 2019, en que se registraron 66.

En segundo lugar, se analiza **la violencia a partir del 1 de enero del 2023, día en que iniciaron los ceses al fuego** bilaterales con 4 grupos armados ilegales. En este primer mes del año se evidenció una reducción de los hechos de violencia tanto contra liderazgos sociales, políticos y comunales como en el número de acciones armadas por parte de los grupos armados ilegales. Sin embargo, se recalcan los incumplimientos al cese al fuego en varias regiones del país y el riesgo de violencia que aún perdura en municipios con fuerte presencia de grupos armados ilegales. En particular los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Cauca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca continuaron siendo focos de violencia en el país y reclaman una intervención urgente e integral por parte de la institucionalidad.

En enero de 2023 se registraron 35 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales (24 amenazas, 4 atentados, 6 asesinatos y 1 hecho de violencia contra la mujer en política), que representan una reducción del 16.7% respecto de los 42 registros de enero de 2019. Siendo especialmente llamativa la reducción de los asesinatos que pasaron de ser 16 a 6. A pesar de ello, resulta preocupante que la violencia contra líderes y lideresas políticos se mantiene, con el agravante de que los hechos letales en su contra incrementaron en un 66.7% (al pasar de 3 a 5).

Sumado a ello, en el marco del cese al fuego, tuvieron lugar un total de 54 amedrentamientos y 52 acciones armadas por parte de grupos armados ilegales - GAI. En comparación con diciembre y con ánimo de identificar el impacto del cese al fuego, enero significó una reducción de 32.9% en las acciones armadas de los GAI, pero un incremento de 74.2% en los amedrentamientos. Hecho que puede evidenciar que, aunque un periodo de cese al fuego tiene un impacto en términos del número de registros de acciones armadas entre el Estado y las estructuras armadas no estatales, ello no representa un debilitamiento en el control social ejercido por las últimas.

Finalmente, en el último capítulo se señalan una serie de **recomendaciones** de cara a las elecciones locales de 2023 y ante el recrudecimiento de la violencia que se dio en 2022. Estas recomendaciones van dirigidas para la toma de acciones dirigidas a garantizar la seguridad y proteger la vida e integridad de las personas que por medios democráticos buscan influir en las decisiones que afectan sus comunidades. Entre ellas se hace énfasis en continuar con la realización de Comisiones de Seguimiento nacionales, departamentales y municipales, instar al CNE a que expida una resolución que complemente el protocolo de prevención y atención a la violencia política contra mujeres, y a avanzar en el principio de enfoque diferencial. Además, de la necesidad de establecer un canal de comunicación y un diálogo constante entre las autoridades y los partidos políticos de manera que existan rutas establecidas al momento de presentarse hechos de violencia contra candidatos o candidatas.

También se hacen una serie de recomendaciones de cara a la política de Paz Total con un enfoque

electoral enfatizando en fortalecer la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales para prevenir la violencia política, impedir la entrada de recursos ilegales a las campañas electorales, establecer una diferenciación de los grupos armados ilegales clarificando la definición de “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”, priorizar en la definición de los protocolos y mecanismo de verificación del cese al fuego, e impedir cualquier involucramiento de los grupos armados ilegales con la política electoral.

I. La violencia contra liderazgos en los tres primeros meses del calendario electoral de las elecciones locales de 2023

Corte 29 de octubre de 2022 a 29 de enero de 2023

El 29 de octubre de 2022 dio inicio el calendario electoral de las elecciones locales de 2023 con el comienzo de la inscripción de ciudadanos para cambiar de domicilio o lugar de residencia para votar, así como la inscripción de grupos significativos de ciudadanos. Esto supone no solo la necesidad de realizar un seguimiento a los diferentes elementos institucionales y electorales para que la ciudadanía cuente con garantías para el ejercicio de sus derechos políticos y civiles; sino también de monitorear el contexto de violencia en el país.

Lo anterior, considerando que la experiencia desde 2014 evidencia que, en el marco de hitos electorales, las agresiones contra los diferentes liderazgos tienden a aumentar. A lo que se suma que el 2022 fue un año marcado por un incremento sustancial de la violencia respecto del 2018, fundamentalmente en contra de los líderes y lideresas políticas, principales protagonistas de los procesos electorales.

Es así que, entre el 29 de octubre del 2022 y el 29 de enero de 2023, la Misión de Observación Electoral - MOE registró un **total de 128 hechos de violencia contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales**. Dicho total representa un incremento de 93.9% en comparación con el 2019, en que se registraron 66¹. Adicionalmente, los hechos letales (asesinatos y atentados) se incrementaron en 7.7% al pasar de 39 a 42.

Tabla 1. Número de víctimas por tipo de hecho y tipo de liderazgo (tres primeros meses del calendario electoral 2019 Vs 2023).

Tipo de liderazgo	Octubre 27 a enero 27 de 2019						Total	Octubre 29 a enero 29 de 2023						Total	Var %
	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	Amenaza		Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP			
Político	12	1	0	4	2	19	53	0	0	10	2	2	67	252,6%	
Social	12	0	0	4	14	30	22	0	1	7	11	0	41	36,7%	
Comunal	2	0	0	2	13	17	8	0	0	1	11	0	20	17,6%	
Total	26	1	0	10	29	66	83	0	1	18	24	2	128	93,9%	
%	39,4%	1,5%	0,0%	15,2%	43,9%	100%	64,8%	0,0%	0,8%	14,1%	18,8%	1,6%	100%		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Del total de agresiones registradas en los primeros tres meses del calendario electoral de 2023, 67 estuvieron dirigidas a liderazgos políticos, siendo estos los más afectados por la violencia y los que sufrieron el mayor incremento de esta (de 252.6%) pues en el mismo periodo del 2019 tan solo fueron objeto de 19 agresiones (ver tabla 1).

Por su parte, los líderes sociales fueron víctimas de 41 agresiones, 36.7% más que las registradas en

¹ A lo largo de este apartado se retoman los datos de los hechos de violencia ocurridos en el periodo entre el 29 de octubre de 2022 al 29 de enero de 2023, al que se hará referencia con el año 2023; como en comparativo con el 2019 (tomando en este caso el periodo del 27 de octubre de 2018 al 27 de enero del 2019, por ser los primeros tres meses del calendario de las elecciones de autoridades locales 2019).

el 2019, dentro de las cuales 18 correspondieron a hechos letales. En este caso destaca la afectación a los liderazgos étnicos del país, pues se identificaron 13 hechos de violencia en su contra: 7 amenazas, 3 atentados, 2 asesinatos y 1 desaparición.

Si bien los líderes comunales fueron objeto del menor número de hechos de violencia (20, que igual equivalen a un incremento de 17.6% frente el 2019), su situación de riesgo resulta preocupante. Esto, dado que el 60% de dichos hechos correspondieron a violencia letal, lo que evidencia que los actores generadores de violencia buscan poner un fin definitivo a estos liderazgos antes que presionarlos para que tomen decisiones en su favor. Como es costumbre en ese sector, los presidentes y vicepresidentes de Juntas de Acción Comunal – JAC fueron las víctimas de la mayoría de las agresiones (12 y 6, respectivamente), al ser quienes ostentan roles de mayor liderazgo y visibilidad dentro de estos escenarios de participación y representación.

a. Focalización de la violencia

En términos geográficos, las 128 agresiones tuvieron lugar en 65 municipios de 23 departamentos del país, siendo Santander, Cauca, Antioquia y Nariño los territorios más afectados al reunir el 50% del total de hechos y el 45.8% de los asesinatos (ver tabla 2).

Tabla 2. Departamentos con hechos de violencia contra liderazgos políticos sociales y comunales a tres meses del calendario electoral – Locales 2023.

#	Departamento	Amenaza	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP	Total	%
1	Santander	31	0	1	1	0	33	25,8%
2	Cauca	9	0	2	4	0	15	11,7%
3	Bogotá D.C.	11	0	0	0	2	13	10,2%
4	Antioquia	6	0	1	2	0	9	7,0%
5	Nariño	2	1	0	4	0	7	5,5%
6	Sucre	6	0	0	1	0	7	5,5%
7	Atlántico	5	0	0	1	0	6	4,7%
8	Norte de Santander	2	0	2	1	0	5	3,9%
9	Valle del Cauca	2	0	2	1	0	5	3,9%
10	La Guajira	1	0	2	1	0	4	3,1%
11	Tolima	1	0	2	1	0	4	3,1%
12	Bolívar	1	0	0	2	0	3	2,3%
13	Caquetá	1	0	1	1	0	3	2,3%
14	Cesar	3	0	0	0	0	3	2,3%
15	Arauca	0	0	2	0	0	2	1,6%
16	Putumayo	0	0	1	1	0	2	1,6%
17	Chocó	1	0	0	0	0	1	0,8%
18	Córdoba	0	0	0	1	0	1	0,8%
19	Cundinamarca	0	0	1	0	0	1	0,8%
20	Guaviare	0	0	0	1	0	1	0,8%

21	Magdalena	0	0	1	0	0	1	0,8%
22	Meta	1	0	0	0	0	1	0,8%
23	Quindío	0	0	0	1	0	1	0,8%
Total		83	1	18	24	2	128	
%		64,8%	0,8%	14,1%	18,8%	1,6%	100%	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

El departamento de **Santander** se posicionó como el territorio más violento del país con un registro de 33 hechos violentos (que representan el 25.8% del total), 2 de ellos correspondientes a hechos letales. Allí, los líderes políticos fueron los más afectados por la violencia, al ser objeto de 22 amenazas. No obstante, el asesinato y atentado registrados en el departamento estuvo dirigido a líderes sociales. Vale la pena resaltar que, en el 2019, solo se registró 1 amenaza en el departamento lo que evidencia el incremento y recrudecimiento de la violencia que se está presentando.

Cauca fue el escenario de 15 agresiones contra liderazgos, 25% más que las registradas cuatro años atrás (12). Este departamento se posicionó como el de mayor registro de hechos letales del país (6), referentes a un asesinato de un líder indígena, un asesinato de un líder sindical, dos asesinatos de presidentes de JAC y dos atentados contra una Senadora de la República y un líder indígena.

Por su parte, **Antioquia** fue el cuarto territorio con la mayor cantidad de hechos de violencia general (9), entre ellos 2 asesinatos y 1 atentado. En este caso, los liderazgos políticos también fueron las principales víctimas de las agresiones (con 5 registros), siendo los exfuncionarios / excandidatos, los más vulnerados. Lo anterior significa un aumento en la violencia dirigida al sector político pues hace cuatro años solo se registró 1 amenaza en su contra.

Nariño se constituye en el quinto departamento con más hechos de violencia contra liderazgos. En su mayoría (4), los hechos se dieron contra liderazgos étnicos. Adicionalmente, Nariño tuvo junto con Cauca la mayor cantidad de asesinatos (4) en lo corrido de los primeros 3 meses de calendario preelectoral. Esto evidencia que la situación en Nariño en cuanto a la situación de riesgo de violencia contra liderazgos es de las más preocupantes en el país. Este ha sido un departamento que en los últimos meses ha sido afectado por las disputas territoriales entre disidencias de las FARC.

Vale la pena resaltar que, si bien tan solo el 16.4% de las afectaciones a líderes y lideresas (21 de 128) ocurrieron en territorios rurales de Colombia, estas zonas fueron el escenario del 54.2% de los asesinatos y del 27.8% de los atentados registrados hasta el momento. Una proporción muy elevada que demuestra el contexto diferenciado en términos de violencia de la ruralidad colombiana.

b. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Ahora bien, cuando se pone el foco en **las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP**, caracterizadas por: i) contar con altos niveles de violencia, pobreza y exclusión; ii) haber sido los escenarios de la elección de los integrantes de las 16 curules de paz a la Cámara de Representantes en las pasadas elecciones legislativas y; iii) hacer parte de los territorios priorizados por el Gobierno Nacional para el proceso de posconflicto, se identifica que 26 municipios de 13 de las 16 circunscripciones han registrado agresiones contra liderazgos.

En estos territorios tuvieron lugar 35 de los 128 (27%) hechos de violencia registrados a nivel nacional, que incluyen 11 asesinatos, 4 atentados y la única desaparición ocurrida en Colombia en el periodo de análisis (ver tabla 3).

Tabla 3. Regiones CITREP con hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales a tres meses del calendario electoral – Locales 2023.

#	CITREP	Amenaza	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP	Total	%
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle	7	1	1	3	0	12	34,3%
2	C 8 Montes de María	5	0	0	1	0	6	17,1%
3	C 5 Caquetá	1	0	1	1	0	3	8,6%
4	C 9 Pacífico-Valle-Cauca	2	0	0	1	0	3	8,6%
5	C 10 Pacífico Nariño	2	0	0	0	0	2	5,7%
6	C 4 Catatumbo	2	0	0	0	0	2	5,7%
7	C 11 Putumayo	0	0	0	1	0	1	2,9%
8	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	0	0	0	1	0	1	2,9%
9	C 13 Sur de Bolívar	0	0	0	1	0	1	2,9%
10	C 15 Sur del Tolima	0	0	1	0	0	1	2,9%
11	C 2 Arauca	0	0	1	0	0	1	2,9%
12	C 3 Bajo Cauca	0	0	0	1	0	1	2,9%
13	C 7 Sur de Meta-Guaviare	0	0	0	1	0	1	2,9%
Total CITREP		19	1	4	11	0	35	
Total nivel nacional		83	1	18	24	2	128	
% de agresiones en CTEP		22,9%	100%	22,2%	45,8%	0%	27,3%	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

De la revisión de los datos de violencia en estos territorios, llama la atención que, a diferencia de lo ocurrido a nivel nacional en donde los liderazgos políticos fueron los más afectados por la violencia, en este caso lo fueron los sociales, con un total de 18 registros².

Por último, resulta necesario enfatizar en que, a diferencia de lo identificado a nivel nacional donde la proporción de asesinatos a nivel rural fue baja, en el caso de las CITREP las zonas rurales se concentraron la mayoría de los asesinatos (72.7%).

c. Violencia contra mujeres lideresas

Ahora bien, de acuerdo con el monitoreo de violencia contra liderazgos, se logró establecer que, de las 128 vulneraciones registradas en los primeros tres meses preelectorales de 2023, **28 de ellas (el 21.9%) corresponden a agresiones contra lideresas políticas (18), sociales (8) y comunales (2); siendo las lideresas políticas las más afectadas, pues concentraron el 64.3% del total de agresiones³.**

Frente a lo ocurrido a comienzos del calendario preelectoral de 2019 en que se

² Liderazgos políticos: 12 hechos (9 amenazas, y 3 atentados); liderazgos sociales: 18 hechos (10 amenazas, 1 desaparición, 1 atentado, y 6 asesinatos); liderazgos comunales: 5 hechos (5 asesinatos).

³ Lideresas políticas: 1 hecho (1 amenaza); lideresas sociales: 2 hechos (1 amenaza y 2 asesinatos); lideresas comunales: 0 hechos.

registraron 12 hechos, en los primeros tres meses del calendario electoral de 2023 se presentó un incremento de 133.3% en los hechos violentos contra lideresas. Este panorama evidencia que, tal como se ha observado desde el 2018, la violencia contra las mujeres que ejercen roles de liderazgos, lejos de desaparecer, está aumentando.

En cuanto a la **ubicación geográfica**, los hechos de violencia contra las lideresas tuvieron lugar en 13 municipios de 8 departamentos, siendo Santander, Bogotá D.C. y Cauca; los departamentos con el mayor número de registros (con 9, 7 y 5 respectivamente), concentrando el 75% del total. Por último, se resalta que **el 14.3% de los hechos violentos (4), entre ellos 1 atentado, ocurrieron territorios CITREP.**

Lo anterior, evidencia que la situación de violencia no ha tendido a disminuirse sino que presenta patrones similares a la vivida durante el periodo preelectoral de 2022. En ese sentido, es un llamado a adoptar medidas de prevención y acción oportunas, que permitan sentar las condiciones necesarias para garantizar el óptimo desarrollo de las elecciones y la participación segura de los liderazgos y la población en general, en el marco de las mismas.

II. Violencia durante el primer mes del inicio de los ceses al fuego

Corte I de enero de 2023 a 31 de enero de 2023

El inicio del Gobierno del presidente Gustavo Petro significó un cambio en la política para enfrentar las situaciones que minan la seguridad en los territorios. En específico, se adoptó la política de Paz Total como eje central de la estrategia de seguridad dirigida a abordar la violencia letal en el país, la actividad armada de los grupos armados ilegales – GAI, las masacres y los desplazamientos forzados. Dicha política se compone de tres ejes: i) desactivar factores de violencia mediante procesos de paz y a través del sometimiento a la justicia; ii) proteger la vida y; iii) lograr la paz social al promover un modelo de convivencia ciudadana en el que los conflictos cotidianos se resuelvan pacíficamente, y ya ha tenido avances en su implementación.

A hoy, la paz total no solo avanzó sin contratiempos en el Congreso con la aprobación de la denominada Ley de Orden Público⁴, sino que el Gobierno en supuesto acuerdo con 5 grupos armados ilegales decretó el cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional entre el Estado colombiano y el Estado Mayor Central FARC-EP, la Segunda Marquetalia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (Los Pachenca).

A pesar de ello, el 3 de enero del 2023, el ELN publicó un comunicado en el que señalaba que su delegación en las negociaciones de paz "no ha discutido con el Gobierno de Gustavo Petro ninguna propuesta de cese el fuego bilateral". Lo que evidenció que no se había acordado previamente este cese al fuego con este grupo armado. Como resultado, el Gobierno Nacional decidió suspender los efectos jurídicos del decreto 2656 del 31 diciembre de 2022⁵. En ese sentido, tan solo las disidencias de las FARC mencionadas, las AGC y Los Pachenca, se encuentran en cese al fuego bilateral con el Estado colombiano.

En concreto, dicho cese al fuego fue decretado a partir del primero de enero de 2023 hasta el 30 de junio de 2023, con posibilidades de ser prorrogado previa recomendación del Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación⁶. Lo anterior, con el objetivo de suspender la afectación humanitaria de la población en general y en particular de las comunidades étnico - territoriales y campesinas.

Esto último adquiere relevancia si consideramos que para 2023, son 333 los municipios que registran la presencia de las estructuras armadas no estatales ya mencionadas (incluido el ELN), con las que se decretó el cese al fuego (ver mapa I). Dichos municipios reúnen el 49.6% de la población nacional⁷,

⁴ Consultar: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4139-congreso-aprueba-nueva-legislacion-para-lograr-la-paz-total-en-gobierno-del-cambio>

⁵ Ver en:

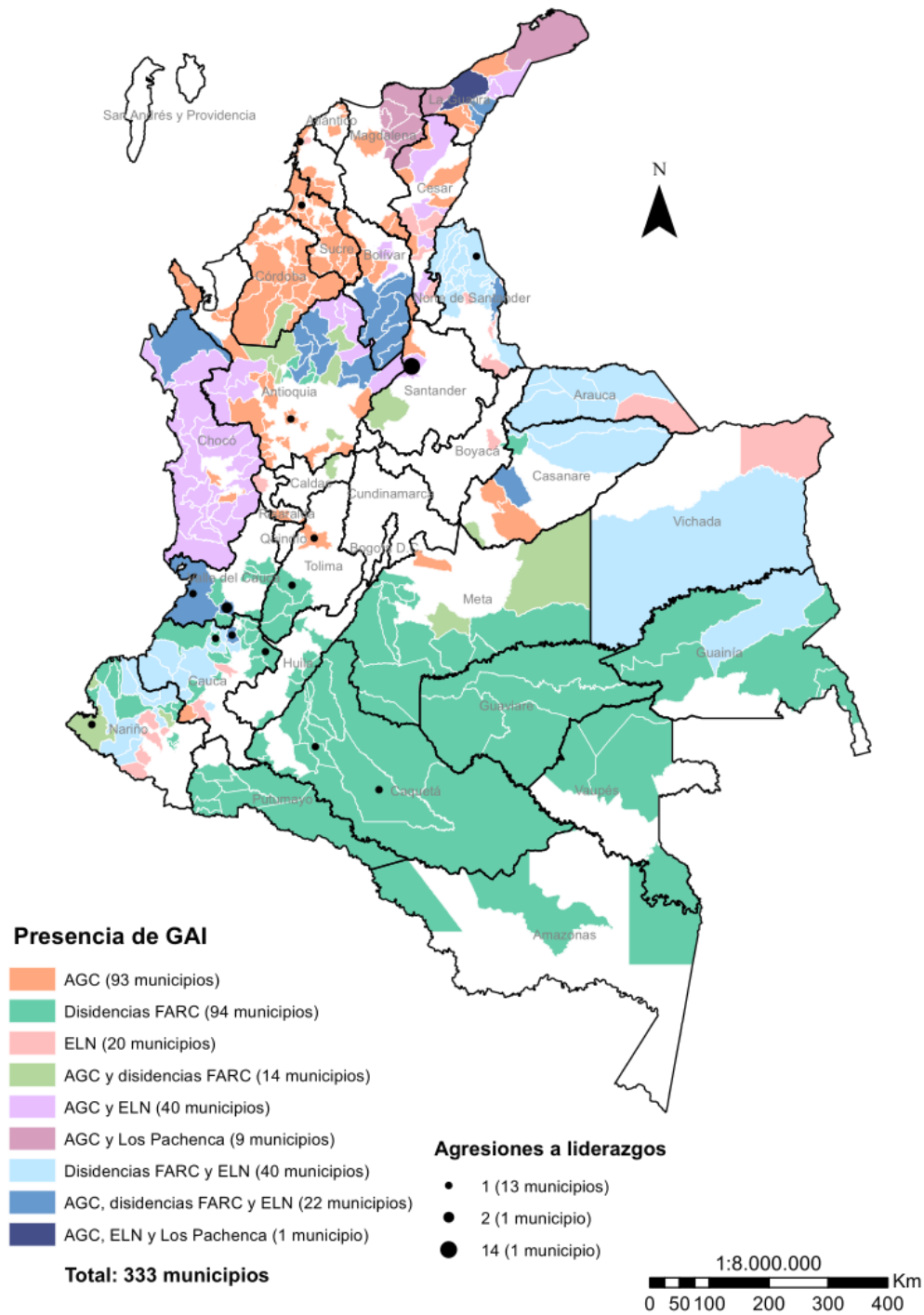
<https://www.eltiempo.com/uploads/files/2023/01/10/DECRETO%20004%20DEL%2004%20DE%20ENERO%20DE%202023.pdf>

⁶ El Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación está integrada por: Gobierno nacional (Ministerio de Defensa nacional y Oficina del Alto Comisionado para la Paz OACP, Fuerza Pública), el grupo armado ilegal en cuestión (AGC, Estado Mayor Central de las FARC, Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada o Segunda Marquetalia), las organizaciones sociales territoriales, y la Iglesia Católica. Serán parte igualmente del MVMV si así los deciden, el Consejo Mundial de Iglesias, y un componente internacional conformado por la II Misión de Verificación (paz) de la ONU en Colombia y de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA.

⁷ Cálculo realizado con datos de la proyección poblacional del DANE para 2023.

el 48% del censo electoral nacional (18.409.311) y el 56% del censo electoral rural (2.803.216). Lo anterior sin dejar a un lado que en 168 de los 333 municipios hay presencia de resguardos indígenas y en 62 de consejos comunitarios.

Mapa I. Municipios con presencia de grupos armados ilegales y violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales (a corte de 31 de enero de 2023)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Finalmente, no está de más mencionar que la mayoría de las alcaldías de los 333 municipios ya referenciados (el 61.1%), corresponden a funcionarios de coaliciones (117), del Partido Liberal Colombiano (48) y del Partido Conservador Colombiano (33), tal como se evidencia en la tabla 4.

Tabla 4. Partido político de los alcaldes de los municipios con presencia de GAI a corte de 31 de enero de 2023

#	Partido Político	Total	%
1	Coalición	117	36,1%
2	Partido Liberal Colombiano	48	14,8%
3	Partido Conservador Colombiano	33	10,2%
4	Centro Democrático	26	8,0%
5	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	25	7,7%
6	Cambio Radical	23	7,1%
7	Alianza Social Independiente - ASI	12	3,7%
8	Grupo Significativo de Ciudadanos	10	3,1%
9	Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS	9	2,8%
10	Partido Alianza Verde	9	2,8%
11	Colombia Renaciente	6	1,9%
12	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia - AICO	4	1,2%
13	Colombia Justa Libres	1	0,3%
14	Polo Democrático Alternativo	1	0,3%
Total		324	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

a. Hechos de violencia durante el primer mes del cese al fuego

Durante el mes de enero de 2023 se registraron 35 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales (24 amenazas, 4 atentados, 6 asesinatos y 1 hecho de violencia contra la mujer en política). Dicho número representa una reducción del 16.7% respecto de los 42 registros de enero de 2019, comparando con el mismo mes del periodo preelectoral de hace 4 años. Siendo especialmente llamativa la reducción de los asesinatos que pasaron de ser 16 a 6. A pesar de ello, resulta preocupante que la violencia contra líderes y lideresas políticos se mantiene, con el agravante de que los hechos letales en su contra incrementaron en un 66.7% (al pasar de 3 a 5). Comparando con el mes anterior al inicio al fuego, diciembre de 2022, los 35 hechos de violencia representan una y una reducción del 40% ya que pasaron de 49 a 35.

Profundizando en el contexto territorial, 29 de los 35 hechos de violencia (el 82.9%), 4 de los 6 asesinatos y 2 de los 4 atentados contra liderazgos políticos, sociales y comunales registrados en enero de 2023 tuvieron lugar en los 333 los municipios que registran la presencia de las 4 estructuras armadas no estatales ya mencionadas con las que se decretó el cese al fuego más el ELN. Esto evidencia que los hechos de violencia contra liderazgos siguen concentrados en zonas con fuerte presencia de los principales grupos armados ilegales a pesar del cese al fuego. Sumado a ello, se destaca que también donde se registran estos hechos de violencia contra liderazgos son los municipios

que concentran el 97.3% del total de hectáreas de cultivos de coca (198.726,58)⁸ y el 84.5% de las hectáreas de explotación ilícita de oro, identificadas en el país para el 2021 (54.048,16)⁹.

Respecto al registro de accionar violento de los GAI, durante el mes de enero de 2023 se registraron un total de 54 amedrentamientos y 53 acciones armadas, en el marco del cese al fuego. En comparación con diciembre de 2022, que fue el mes justo anterior al cese al fuego, el total de acciones armadas significó una reducción del 32.9%, sin embargo, los amedrentamientos se incrementaron en un 74.2%. Este hecho puede evidenciar que, aunque un periodo de cese al fuego tiene un impacto en términos del número de acciones armadas entre el Estado y las estructuras armadas no estatales, ello no representa un debilitamiento del control social ejercido por las últimas (ver gráfica 1).

De hecho, 33 de los 54 amedrentamientos identificados (el 61.1%) correspondieron a hechos de gobernanza criminal¹⁰, usados como un mecanismo para consolidar y fortalecer su dominio e influencia territorial. En ese sentido, el cese al fuego ha sido un medio efectivo para contener una violencia en específico (la confrontación armada), mas no la totalidad de ella.

Ahora bien, a pesar de la reducción en las acciones armadas ya mencionada, en el mes de enero se registraron 25 acciones bélicas (22 combates y/o enfrentamientos y 3 hostigamientos¹¹). Cuatro de los combates registrados se dieron entre el ELN (3: en Santa Rosa del Sur, Bolívar; Tame, Arauca y Buenaventura, Valle del Cauca) y el Clan del Golfo (en Norosí, Bolívar) contra el Ejército Nacional.

Por su parte, en Suárez y Corinto, Cauca se presentaron dos hostigamientos que, según la Defensoría del Pueblo, habrían involucrado a facciones disidentes de las antiguas FARC-EP adscritas al Comando Coordinador de Occidente, macroestructura que se presume parte del denominado 'Estado Mayor Central'. El restante tuvo lugar en Guachené, Cauca, bajo la autoría del frente Dagoberto Ramos de las disidencias de las FARC.

⁸ Con base en información del Ministerio de Justicia a corte de 31 de enero de 2021:

https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Oferta/Censos/IDMTACI2021/INFORME_MONITOREO_COL_2021.pdf

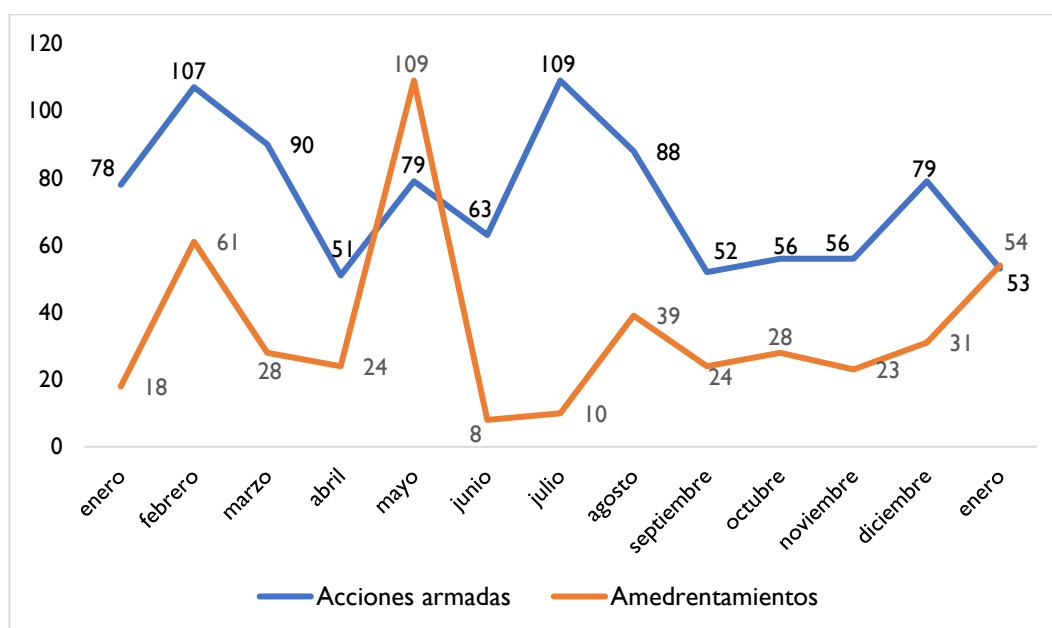
⁹ Con base en información de UNODC a corte de 31 de diciembre de 2021:

https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Junio/Informe_Colombia_Explotacion_de_Oro_de_Aluvion_Evidencias_a_Partir_de_Percepcion_Remota_2021_SP_.pdf

¹⁰ La gobernanza criminal denota la capacidad de gobernar sobre la población por medio de reglas informales y formales, y sistemas de tributación. Entre esta categoría se incluyen los hechos relacionados con toques de queda, retenes ilegales, restricciones de movilidad, patrullajes de GAI, extorsiones y paros armados.

¹¹ Hostigamiento es un acto perpetrado por un grupo armado contra su adversario, con el fin de sorprenderlo, sin que pueda generar una respuesta de igual magnitud, ni un combate.

Gráfica I. Acciones armadas y amedrentamientos por parte de GAI entre enero 2022 y enero 2023.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Finalmente, se identificaron 6 secuestros (4 de ellos por parte de las disidencias de las FARC, 1 del ELN y 1 de las AGC) y 4 masacres (1 bajo la autoría del Grupo Delincuencial Organizado -GDO El Mesa, 1 del frente 36 de las disidencias de las FARC y los 2 restantes de un GAI sin identificar).

Estos hechos demuestran que, a pesar de los ceses al fuego, en algunos territorios se mantiene altos niveles de violencia que representan un riesgo para la sociedad civil. Es así que, es fundamental contar con protocolos específicos que establezcan el proceso bajo el cual se llevará a cabo el monitoreo y verificación del cumplimiento de los cese al fuego pactados.

b. Riesgo de violencia, crisis humanitarias y control social en algunos territorios

Como se mencionó anteriormente, se han presentado disminuciones de la violencia durante el primer mes del 2023, en particular a lo que se refiere a combates, enfrentamientos y hostigamientos. Sin embargo, en el primer mes de 2023, **los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Cauca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca continuaron siendo focos de violencia en el país** y reclaman una intervención urgente e integral por parte de la institucionalidad. En estos territorios persisten y se mantienen los procesos de disputa y expansión territorial de los grupos armados ilegales en su mayoría por parte de las disidencias de las FARC, Clan del Golfo¹², Los Pachenca y el ELN, todos, con excepción del ELN, dentro de los acuerdos del cese al fuego.

En particular, el **riesgo por violencia se mantiene alto en Arauca, Caquetá, el Nororiente y Bajo Cauca antioqueño, el Norte del Cauca, la región de Telembí en Nariño, Catatumbo en Norte de Santander, Magdalena Medio y en los municipios de Argelia-Cauca, Tumaco-Nariño y Buenaventura-Valle del Cauca.** Además de las regiones y municipios

¹² También conocido como Autodefensas Gaitanistas de Colombia

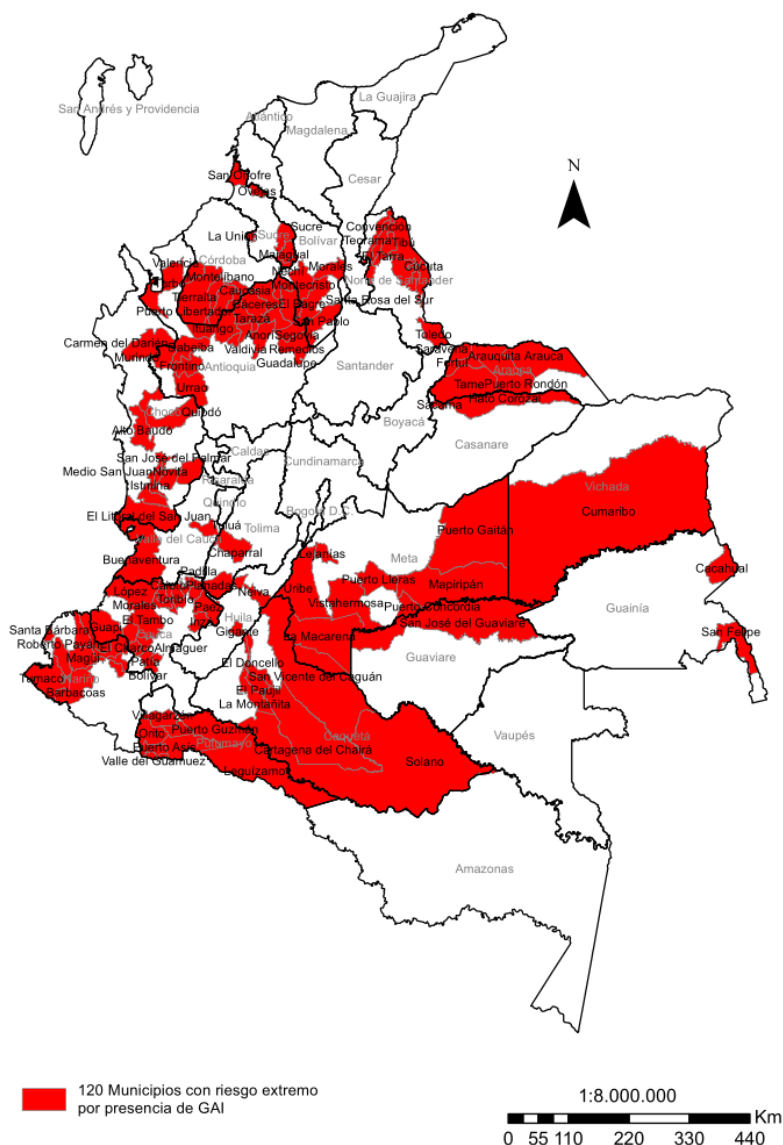
anteriormente mencionados, es necesario hacer una mención a la situación de **violencia en la región Caribe**, ya que en último mes se presentó un recrudecimiento de la violencia.

Comparado con el mes de diciembre, en enero se presentaron 350% más hechos de violencia por parte de GAI en la región Caribe, concentrada principalmente en los departamentos de Atlántico, Bolívar y Magdalena (al pasar de 8 a 36). En esta región el Clan del Golfo ha afectado a la población civil, mantiene una gobernanza criminal sobre la población, mayormente en la región de Montes de María, y ha incumplido el cese al fuego. Adicionalmente en los departamentos de Magdalena, Cesar y La Guajira, se registra una disputa territorial entre el Clan del Golfo y los Pachenca por el control de rutas de narcotráfico.

Los enfrentamientos entre GAI continúan generando crisis humanitarias. Según datos de la JEP, en enero de 2023 se presentaron 5 hechos de desplazamientos forzados masivos y 8 de confinamientos. Igualmente, es preocupante el registro de masacres en este primer mes del año ya que se han registrado 12 masacres, según datos de Indepaz, casi igualando el registro de masacres en enero de 2022, en el que ocurrieron 13 masacres, por lo que podría mantenerse la tendencia creciente en este número de hechos tal como en el 2022. Finalmente, es importante mencionar que **en 120 municipios continúa existiendo un riesgo extremo¹³ por presencia de grupos armados ilegales** como se observa en el mapa inferior.

¹³ Municipios donde se tienen de un nivel muy alto de presencia de combatientes de algún grupo armado ilegal ya sea manteniendo un fuerte control territorial o se disputa el control territorial por medio de enfrentamientos constantes con otro grupo armado ilegal. En estos municipios el control social sobre la población es constante y hay fuerte injerencia sobre la institucionalidad.

Mapa 2. Municipios con riesgo extremo por presencia de GAI (a corte de 31 de enero de 2023)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En muchos de estos territorios también se **mantiene otros hechos de violencia con menor visibilidad y que son más difícil de medir, como los retenes ilegales, las carnetizaciones o permisos para poder transitar, extorsiones, y otros hechos de control social.** Un primer ejemplo, es la aparición de múltiples panfletos y grafitis alusivos a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en la región de Montes de María, y la aparición de audios amenazantes a mediados de enero de este mismo grupo armado en los municipios de Fundación, El Retén, Pivijay y Aracataca, en el Magdalena, donde prohibían la atención al público de varios establecimientos comerciales. En Caquetá, igualmente se registra un fuerte control social:

“[Allí se mantienen] retenes y control a la población civil por los ríos Orteguzza y Caquetá de parte de las disidencias de las FARC, cobro de extorsión a comerciantes y moto trabajadores en Cartagena del Chairá y en San Vicente del Caguán los ganaderos están pagando vacunas a tres grupos diferentes... Esta es una situación que preocupa porque desde las mismas autoridades están manifestando la incapacidad en personal de poder brindar la garantía para el proceso electoral que se dará próximamente en el departamento del Caquetá.”¹⁴

Adicionalmente, este control social genera preocupación por la posible injerencia de los GAI en la política de cara a las elecciones locales de 2023 en territorios como Montes de María, Catatumbo, Arauca, Bajo Cauca antioqueño y Sur de Córdoba en donde en pasadas elecciones ya se han recibido denuncias de constreñimientos de grupos armados ilegales, y donde el control territorial de grupos armados ilegales es fuerte.

¹⁴ Información recibida por la regional de la MOE.

IV. Recomendaciones de cara a las elecciones locales de 2023

Para la Misión de Observación Electoral el tema de violencia política debe empezar a establecerse como una prioridad de cara a las elecciones locales de 2023. Por lo tanto, resulta fundamental proponer recomendaciones dirigidas a mejorar las condiciones de seguridad que son necesarias para que las y los futuros candidatos puedan realizar proselitismo en los distintos territorios del país y en últimas, para que la ciudadanía en los territorios más afectados por la violencia tenga garantizada su seguridad al momento de votar el próximo 29 de octubre. En vista de este panorama, el tema de prevención y protección contra liderazgos debe ser tomado como prioridad por parte de las autoridades estatales.

Con este propósito, desde la MOE se realizan las siguientes recomendaciones para la toma de acciones dirigidas a garantizar la seguridad y proteger la vida e integridad de las personas que por medios democráticos buscan influir en las decisiones que afectan sus comunidades.

1. Se reconoce el esfuerzo que viene haciendo el Ministerio del Interior y el Consejo Nacional Electoral-CNE en convocar y realizar **Comisiones de Seguimiento Electoral** tanto nacionales, departamentales como municipales en distintas zonas del país. Para la MOE resulta de fundamental importancia continuar con la realización de estas comisiones y que cuenten con la presencia de funcionarios de alto nivel a nivel nacional a fin de evaluar y tomar decisiones frente a los principales riesgos para las elecciones locales de 2023 y, entre estos riesgos, el referente al que enfrentan los diferentes líderes y lideresas en el país. Se necesita también que desde las Comisiones de Seguimiento Electorales departamentales y municipales se les dé una prioridad a los temas de violencia política y se use la información y medidas que se tomen en estas instancias locales como insumo para las decisiones que se toman a nivel nacional.
2. Se insta al CNE para que expida una **resolución que complemente el Protocolo de prevención y atención a la violencia política contra mujeres** (Resolución 8947 de 2021 del CNE), que entre otros asuntos desarrolle un enfoque interseccional y reconozca otro tipo de violencias tales como las psicológicas, patrimoniales, simbólicas, sexuales, estética e institucional. En relación con este último punto es importante que se concrete las responsabilidades asignadas a las entidades estatales y actores electorales, así como que se establezcan rutas de atención más específicas y adecuadas a cada tipo de violencia contra la mujer en política. Además, es necesario la divulgación de este protocolo y que la información este fácilmente accesible para las distintas mujeres lideresas que en las próximas elecciones locales darán el salto a la política.
3. Se necesita **avanzar en el principio de enfoque diferencial** que orienta todos los procesos, medidas y acciones que se desarrollen para atender, proteger y prevenir la violencia contra liderazgos étnicos, LGTBIQ+ y personas con discapacidad. Las distintas entidades del Estado encargadas de proteger y prevenir violencia contra liderazgos deben tener una aproximación diferencial claramente establecida y con las capacitaciones necesarias a sus funcionarios.
4. Se hace un llamado a la **Organización Electoral del país** y a la **Fuerza Pública a establecer mecanismos de comunicación directa con los partidos políticos**, de manera que sus necesidades en materia de información y de seguridad y protección sean atendidas oportunamente. Se recomienda retomar la experiencia de procesos electorales pasados para que los liderazgos políticos tengan una atención específica y prioritaria.

La política de Paz Total ha logrado avances en reducir la violencia en algunos municipios del país. El reto está en que dicha tendencia a la baja se mantenga, más todavía considerando que las cifras del

accionar violento de los grupos armados ilegales continúan siendo preocupantes. Por ende, se requiere de un robustecimiento de la política de paz total y la futura ley de sometimiento para que además de lograr acuerdos humanitarios¹⁵ y menores acciones bélicas de los GAI, se genere un incentivo para su desarme y desmovilización. Lamentablemente, experiencias pasadas de negociaciones de paz han mostrado que en los inicios de estas tiende a haber un recrudecimiento de la violencia ya que los grupos armados buscan fortalecer su capacidad de negociación. A continuación, se menciona algunas recomendaciones adicionales relacionadas con la política de Paz Total:

5. En el contexto de la Paz Total, los ceses al fuego y las negociaciones con grupos armados ilegales, se requiere lograr una mayor **articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales** con miras a las posibles implicaciones que pueden tener estas negociaciones sobre el proceso electoral. Resulta fundamental ya que en instancias locales se recopila información valiosa que puede alertar sobre posibles riesgos de violencia política y medidas de prevención para mitigar la violencia. Un ejemplo de estas instancias locales son los **PMU por la vida** que se vienen realizando en varios municipios del país. Por ello se insta a que la información, los análisis y medidas que se tomen en ellos estén también integrados a **una perspectiva electoral** en donde se examinen los posibles riesgos de violencia política.
6. Es necesario atacar las rentas ilegales de los grupos armados ilegales, y, por lo tanto, la política de paz debe ir ligada a políticas de seguridad que en el mediano plazo permita afectar los principales ingresos de los grupos armados ilegales en sus negocios de drogas, minería ilegal, extorsión entre otros ingresos. Se debe evitar que estas rentas ilegales permeen las campañas electorales y, por lo tanto, las entidades del Estado, en particular el CNE y la Fiscalía General de la Nación, deben concentrarse en **impedir la entrada de recursos ilegales a las campañas**. Se requiere igualmente de una investigación, apoyada por la academia, sobre la georreferenciación de las dinámicas económicas criminales, una estrategia para atacar los principales recursos económicos de los GAI y una articulación entre distintas entidades del Estado incluyendo el CNE, la Fiscalía, DIAN, Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, para identificar posibles recursos ilegales en la financiación de las campañas.
7. Se requiere de una claridad en la definición de “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto” estipulada en la Ley 2272 de 2022 que permita determinar con certeza con qué grupos es posible iniciar acercamientos, conversaciones o firmar términos de sometimiento, y con cuáles grupos es necesario una negociación política. Esta identificación se hace necesaria para establecer una **diferenciación de los grupos armados ilegales y definir con cuáles en un futuro es necesario negociar un derecho a participar en política**. Para ello se hace fundamental que cuanto antes empiece el funcionamiento de la instancia de Alto Nivel y su secretaría técnica que es la encargada de estudiar, caracterizar y calificar el comportamiento y accionar de organizaciones criminales con el objetivo de determinar cuáles pueden ser entendidas como grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto¹⁶.

¹⁵ Es importante recalcar como recomendación general que los mínimos humanitarios no deben estar sujetos a negociación y se debe evitar cualquier tipo de instrumentalización de acuerdos humanitarios. Se debe evitar que los grupos armados ilegales usen los acuerdos humanitarios políticamente para obtener ventajas en las negociaciones. Las caravanas humanitarias también requieren de una metodología y logística definida. La caravana humanitaria en la región del Bajo Calima y el río San Juan en Valle del Cauca y Chocó ocurrida entre el 17 y 20 de enero de 2023 después de mutuo acuerdo entre el Gobierno y el ELN evidenció algunos problemas como la muerte por mina antipersonal de un soldado, la aparición de pancartas alusivas al Clan del Golfo y la ausencia de autoridades locales. Estas caravanas humanitarias deben ser el inicio de una política a largo plazo de alivio humanitario en el que se contemplen desminados, liberación de secuestrados, y retorno de personas reclutadas forzosamente.

¹⁶ También es importante la inclusión del Fiscal General de la Nación para que también haga parte de esta instancia ya

8. Desde enero iniciaron los ceses bilaterales al fuego con 4 grupos armados sin que existieran aún protocolos y mecanismos de verificación. Esto ha impedido que exista un mecanismo de veeduría, monitoreo y verificación que establezca cuándo se han dado violaciones a estos ceses al fuego, y también ha impedido la existencia de protocolos para superar impases ante afectaciones al cese al fuego¹⁷. **Los protocolos y mecanismo de verificación son necesarios para poder identificar donde continúan habiendo hechos de violencia política y afectaciones a liderazgos** a pesar de los ceses al fuego y lograr tomar medidas urgentes y conversaciones inmediatas con los grupos armados ilegales para disminuir esta violencia. En un contexto electoral resultan aún más prioritarios estos protocolos y mecanismos de verificación para alertar e impedir el involucramiento de grupos armados ilegales en política electoral. También, se debe tramitar cuanto antes la solicitud formal a la Organización de Naciones Unidas u otra organización internacional de manera que esta pueda tener un rol definido en estas verificaciones.
9. El Gobierno Nacional debe estar **atento y actuar inmediatamente ante cualquier aprovechamiento de los ceses al fuego por parte de cualquier grupo armado ilegal para entorpecer o involucrarse en las elecciones locales**. También se debe evitar que grupos armados involucrados en el cese al fuego aprovechen la situación para incrementar su control social sobre la población lo cual puede impactar sobre el libre desarrollo de las elecciones en 2023.

que en el decreto 2655 de 2022 se excluye. La Fiscalía con su conocimiento e información en política criminal podría aportar en las funciones de la secretaría técnica.

¹⁷ La firma del protocolo con el Estado Mayor Central de las disidencias de las FARC el 8 de febrero de 2023 es un paso que debe darse también con los demás grupos armados ilegales con los que se decretaron ceses al fuego.