

## **ALERTA TEMPRANA N° 035-19**

### **Riesgo Electoral 2019**

**Fecha:** 30 de agosto de 2019

#### **1. Introducción**

La Defensoría del Pueblo, con el propósito de impulsar acciones encaminadas a la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en el marco del proceso electoral de autoridades locales que tendrá lugar el próximo 27 de octubre, a través de la presente Alerta Temprana tiene como propósito advertir sobre los riesgos relacionados con las conductas que en el marco de la confrontación armada puedan incidir en el ejercicio del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y/o delitos contra los mecanismos de participación democrática. En esta fecha la ciudadanía podrá acudir a las urnas para elegir a los próximos alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales, para el periodo 2020 - 2023. En todo el país se elegirán 1.101 alcaldes, 32 gobernadores, 1.101 concejos municipales - 12.063 concejales -, 32 asambleas departamentales - 418 diputados - y 1.040 juntas administradoras locales - 6.814 ediles-. En total se realizarán 3.306 elecciones de Autoridades Locales.

La Defensoría del Pueblo en el marco de las funciones previstas en el decreto 2124 de 2017, emite Alertas Tempranas para dinamizar la acción preventiva del Estado e impulsar la respuesta rápida y efectiva del gobierno nacional de cara a la posible ocurrencia de conductas vulneratorias de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad, así como a la observancia del derecho internacional humanitario y a la acción de grupos armados ilegales que puedan afectar el derecho a elegir y ser elegido e igualmente al derecho a la participación política de la población civil.

La Alerta contiene un análisis con dos enfoques: a) Escenarios de riesgo derivados del orden público y las condiciones de amenaza, vulnerabilidad y capacidad emanadas de las expresiones de la confrontación armada en el territorio, y b) Una observación del derecho a la participación política y los factores de amenaza y vulnerabilidad que este manifieste en el territorio. Igualmente hay una revisión de los territorios y dinámicas que pueden ser impactados por la presencia de grupos armados ilegales, afectando el normal desarrollo del certamen electoral. En ese sentido mediante esta Alerta Temprana, la Defensoría del Pueblo pone a disposición una serie de recomendaciones cuyo principal objetivo es que el Estado pueda desplegar su acción preventiva. Para la entidad el ejercicio pleno de las libertades democráticas pasa por la participación libre y espontánea de los ciudadanos,

sin interferencias de ningún tipo, incluida la de los grupos armados ilegales o de otra índole.

La presencia de grupos armados ilegales en el territorio nacional se constituye en una amenaza para ese ejercicio democrático. Las violaciones masivas a los derechos humanos y las infracciones al DIH que se materializan en los territorios, son un indicador de la posibilidad de riesgo de que los ciudadanos se vean restringidos en su posibilidad de elegir y ser elegidos. Se impactan los derechos políticos y de participación ante la posibilidad de amenazas, homicidios selectivos, ataques indiscriminados a candidatos o sedes políticas, constreñimientos al sufragante (que pueden ser promovidos por los grupos armados), restricciones a candidatos, electores o integrantes de movimientos políticos entre otras conductas vulneratorias a los derechos humanos.

Estas elecciones regionales son particularmente importantes, no solo por ser el segundo certamen electoral luego de la firma de los acuerdos de paz con la otrora guerrilla de las FARC-EP (elecciones en las cuales esta extinta guerrilla participará como partido político), sino que hay un especial incremento de inscripción de candidatos a estos cargos de elección popular:

<b>Cargo Elección Popular</b>	<b>2015<sup>1</sup></b>	<b>2019<sup>2</sup></b>
Gobernaciones	144	176
Alcaldías	4539	5187
Asambleas Departamentales	3444	3583
Concejos Municipales	90274	95.487
Juntas Administradoras Locales	14471	13.389
<b>TOTAL</b>	<b>112.872</b>	<b>117.822</b>

Este incremento podría comprenderse a partir de la movilización de distintos sectores no alineados con partidos políticos tradicionales, como lo son los grupos significativos de ciudadanos, los cuales han tenido incrementos desde la última elección regional pasando de 810 grupos inscritos en 2015 a 1253 grupos en 2019<sup>3</sup>. Esto permite inferir que si bien ha existido un sostenimiento de las acciones armadas en las distintas regiones del país (con una acción cada vez más microfocalizada), la ciudadanía se ha movilitado a participar con mayor fuerza para las elecciones de 2019, y que hay una mayor apuesta ciudadana por la búsqueda de participación política luego de los acuerdos, razón mayor para determinar los riesgos a los cuales se enfrenta el país de cara a esta elección regional.

<sup>1</sup> Búsqueda Automatizada de Candidatos 2015. Registraduría General de la Nación. Sin fecha de publicación. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en [https://www.registraduria.gov.co/IMG/2015\\_Candidatos/](https://www.registraduria.gov.co/IMG/2015_Candidatos/)

<sup>2</sup> Comunicado de Prensa No.0032 de agosto de 2019. Registraduría General de la Nación. Publicado el 15 de agosto de 2019. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.registraduria.gov.co/Luego-de-3-571-modificaciones-que-daron-117-822-candidatos-inscritos-para.html>

<sup>3</sup> Grupos Significativos de Ciudadanos. Misión de Observación Electoral. Publicado el 8 de julio de 2019. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en <https://moe.org.co/publicacion/resultados-del-proceso-de-inscripcion-de-grupos-significativos-de-ciudadanos/>

Otro elemento determinante a revisar para estas elecciones y por supuesto para el análisis de la presente Alerta Temprana, es el creciente ambiente de polarización y estigmatización política surgido a partir del plebiscito del 2 de octubre de 2016, pues genera un impacto en la forma como se configuran los riesgos para las presentes elecciones a nivel municipal donde los impactos suelen ser más difíciles de detectar.

### **Características del Elecciones 2019**

Una primera característica del próximo certamen electoral regional tiene que ver con el pulso local que tendrán las fuerzas políticas regionales entre sí y con nuevas fuerzas políticas presentes en los territorios, las cuales provienen del partido FARC y expresiones emanadas del movimiento social, nuevos grupos políticos o movimientos significativos de ciudadanos.

Una segunda característica se identifica en el funcionamiento del sistema electoral en Colombia, destacado por dos aspectos: a) la desinstitucionalización del sistema de partidos a nivel regional y local, en contextos de conflicto, narcotráfico y situaciones de fraude electoral, que ha influido considerablemente en la posibilidad de que se permee sin mayores restricciones el sistema político<sup>4</sup>, y b) el aumento de los costos de las campañas electorales con una ausencia substancial de mecanismos de control a estas campañas.

Adicionalmente, al escenario de incertidumbre y al debate consecuente, pone de manifiesto otras tensiones sociales no resueltas sobre el sistema electoral y más ampliamente, el ejercicio de la democracia:

- El desconocimiento de las poblaciones y la insuficiente pedagogía sobre el sistema político electoral.
- La persistencia de la violencia política hacia líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos.
- El reacomodo de grupos armados ilegales y economías criminales en estos territorios.
- Las barreras de acceso a puestos de votación y el déficit de cedulación en áreas rurales dispersas.

### **Marco Normativo para la protección de las elecciones**

Si bien aún no se ha realizado una reforma profunda al sistema electoral colombiano, con posterioridad a los acuerdos de paz con las FARC-EP se produjeron modificaciones de orden operativo para la búsqueda de la inclusión política y garantía a la participación no solo de este grupo armado reincorporado y transformado en partido político, sino también de otras fuerzas políticas emergentes que amplíen el espectro de participación y discusión

---

<sup>4</sup> Parapolíticos, narcos, guerrilleros y votos: revisitando el problema de la teoría democrática a partir del caso colombiano. Ávila Martínez & Velasco, 2012. Consultado el 25-08-2019. Disponible en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-44092012000200002](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000200002)

política en Colombia. Así las cosas, estas son las disposiciones clave a tener en cuenta para la respuesta efectiva del Estado ante esta Alerta Temprana:

**Decreto 2821 de 2013:** Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, la cual tiene como objeto realizar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos.

**Ley 1864 de 2017:** Disposiciones para proteger los Mecanismos de participación democrática, por el cual se modifica la Ley 599 de 2000 (Código Penal) y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática; a través de la cualificación de los tipos penales que atentan contra los **mecanismos de participación democrática**.

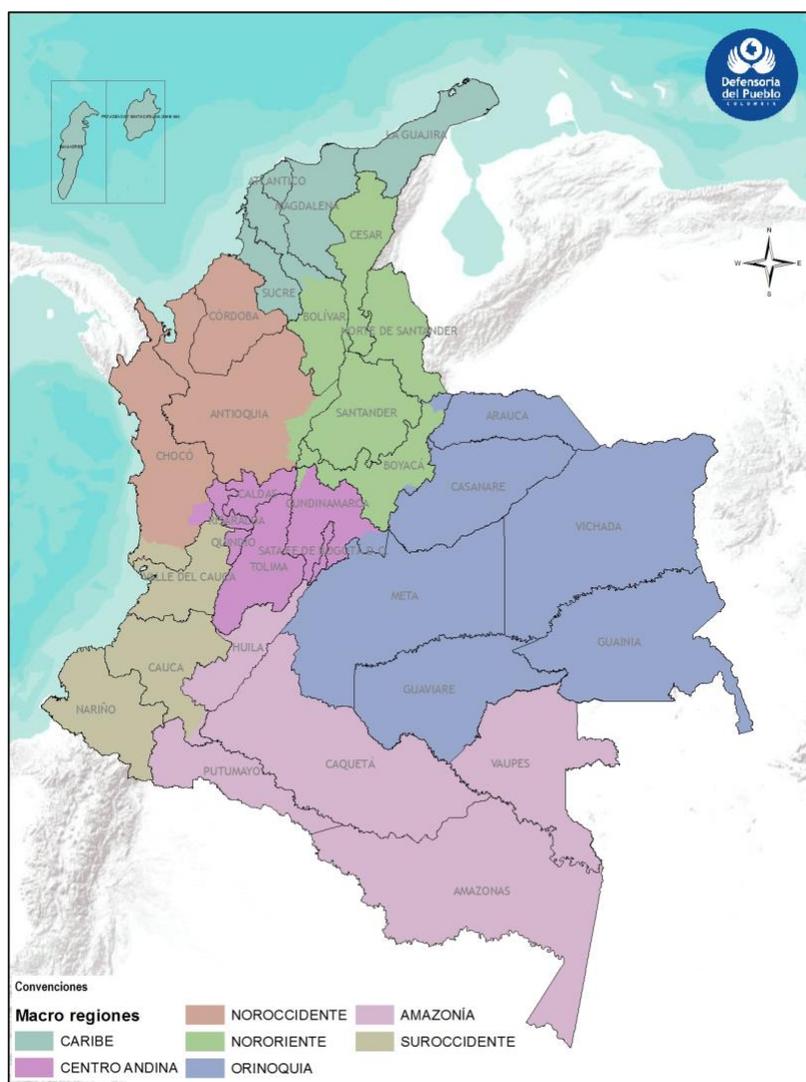
**Decreto-Ley 895 de 2017:** Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) el cual fue creado en el marco de las facultades extraordinarias y excepcionales otorgadas por el Congreso Nacional al Presidente de la República (Acto Legislativo N° 001 de 2016) para el cumplimiento del Acuerdo Final, cuyo objeto es “...contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución”

**Plan de Transparencia y Seguridad para las Elecciones Territoriales - Plan Ágora:** Este plan pretende configurar los esfuerzos del Gobierno Nacional, la Rama Judicial, la organización electoral y el Ministerio Público a fin de generar sinergias para las garantías electorales. Se encuentra en marcha desde julio de 2019. Este plan a su vez integra a las acciones del sector seguridad (Directiva Transitoria No 17/2019 de Ministerio de Defensa y PLAN DEMOCRACIA de la Policía Nacional)

De igual manera, al contener información sobre conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos que se encuentran en apoyo, observación o veeduría de los procesos políticos y electorales, el escenario de riesgo electoral también cuenta como factor de protección el marco normativo existente para la protección y prevención de acciones contra estos activistas contenidos en: **Decreto 1066/2015, Decreto 1314/2016, Decreto 2252/2017, Decreto 2078/2017, Decreto 1581/2017, Decreto 898/2017, Decreto 660/2018** y las actividades derivadas del Plan de Acción Oportuna - P.A.O. y su operatividad desglosada en el **Decreto 2137 de 2018**.

## 2. Metodología

En primer lugar, para comprender el análisis de riesgo electoral que desarrolla la Defensoría del Pueblo es preciso reseñar que territorialmente el Sistema de Alertas Tempranas se divide actualmente en siete (7) macrorregiones integradas de la siguiente manera:



En segundo lugar, para la presente Alerta se realizó a nivel regional y macrorregional una revisión del panorama electoral con la identificación de las fuerzas políticas en contienda, así como por la presencia de grupos armados ilegales en los territorios y su postura frente al certamen electoral (oposición, colaboración, indiferencia, interferencia, u otras). Con relación a las conductas se realiza un análisis de la situación de riesgo que pueden afrontar

los partidos, movimientos u organizaciones políticas relacionados con los derechos a la vida, la libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas e infracciones al DIH de acuerdo con el contexto de riesgo regional; de esta manera y **para la presente Alerta Tempranas, el Sistema de Alertas Tempranas - SAT monitoreó y registró conductas con relación al evento electoral y sus protagonistas<sup>5</sup> entre el 1 de enero y el 15 de agosto de 2019.**

Para la construcción del escenario de riesgo se integró la información propia del monitoreo de la Defensoría del Pueblo la cual, aunque no se encuentre relacionada directamente con el certamen electoral, sí se tiene en cuenta para determinar la capacidad que tienen los grupos armados ilegales para ejercer violencia y así identificar los territorios en riesgo y su nivel. Este ejercicio se realizó entre los meses de junio, julio y agosto con un cuerpo de más de 80 servidores y funcionarios públicos de la Defensoría del Pueblo.

Los niveles de riesgo establecidos responden a los siguientes criterios:

**Riesgo Extremo:** Municipios donde se tienen indicios de una muy alta probabilidad o de la inminencia de ocurrencia de hechos de violencia con afectaciones graves a la vida, integridad y libertad personal de aspirantes, candidatos, partidos políticos, autoridades civiles, dirigentes políticos, jurados de votación y comunidades, en el marco del proceso electoral, y en donde, además, se han registrado acciones de violencia por parte de grupos armados al margen de la ley. Estos riesgos se expresan en amenazas contra la vida y la integridad personal; atentados contra aspirantes, sedes políticas o instituciones de gobierno; presiones o actos de constreñimiento a comunidades; y control territorial y poblacional, lo que puede traer como consecuencia desplazamientos forzados, confinamientos o restricciones a la circulación, y afectar el normal desarrollo del debate político local o regional. Tal es el caso de municipios donde las autoridades locales registran restricciones que afectan la cotidianidad de los habitantes de la zona rural o urbana, o que impiden a los servidores públicos adelantar con normalidad sus funciones, en parte o en la totalidad del territorio.

**Riesgo Alto:** Aquellos municipios donde se tienen indicios de una alta probabilidad de ocurrencia de hechos de violencia cometidos por grupos armados al margen de la ley, contra aspirantes, candidatos, partidos políticos, autoridades y comunidades en el marco del proceso electoral, así como aquellos donde se registra la consumación de dichas amenazas.

**Riesgo Medio:** En este nivel de riesgo se clasifican aquellos municipios con indicios de la presencia de actores armados en el territorio que han anunciado ataques, desarrollan determinadas acciones ilegales y utilizan el territorio como escenario de disputa, corredor de movilidad o zona de refugio y avituallamiento. En estos municipios, si bien las organizaciones al margen de la ley pueden interferir en la institucionalidad o ejercer control sobre sectores de la población, no existen evidencias suficientes acerca de su

---

<sup>5</sup> Precandidatos y candidatos a corporaciones públicas, miembros de grupos políticos, organizaciones y líderes sociales, grupos significativos de ciudadanos y otros

intención y la capacidad de afectar el normal desarrollo del proceso electoral, a través de amenazas a candidatos y partidos políticos, constreñimientos, corrupción al sufragante, restricciones a la participación en el proceso electoral, y cooptación de aspirantes y candidatos, entre otras acciones.

### **3. Contexto Nacional para las Elecciones 2019 identificado por la Defensoría del Pueblo**

Las elecciones regionales a realizarse en octubre de 2019, además de ser el tercer evento de elección democrática después de la firma de los acuerdos de paz, revisten un carácter especial por ser las primeras en que el partido FARC y nuevas expresiones ciudadanas intentan ganar cargos de elección popular en el nivel territorial. La presente contienda, además, evidencia una reconfiguración de la política local, en la cual los grupos políticos tradicionales de las diversas regiones se enfrentan a nuevos actores políticos en el territorio y a la reconfiguración misma de la construcción de los poderes locales. Es palpable que el modelo tradicional partidista se encuentra con algunas limitaciones dentro de la pugna electoral y requiere necesariamente de co-avales de varios partidos a un mismo candidato para ganar la elección con las dicotomías que este tipo de prácticas le genera a la gobernabilidad de los departamentos y municipios.

Ante este escenario **hay un escepticismo e incertidumbre de diversos sectores políticos y sociales sobre la existencia de garantías efectivas para la participación y realización de las próximas elecciones**, en razón a la falta de mecanismos efectivos para la regulación de las alianzas políticas que, en el caso de las elecciones regionales, son la nota predominante, además de los costos sin control de las campañas lo que podría ser utilizado por los actores armados ilegales en los próximos comicios. Si bien las elecciones presidenciales de 2018 fueron catalogadas como las más tranquilas de la historia reciente del país, al no reportar alteraciones al orden público, estas elecciones regionales significan la reorganización del mapa político local donde los grupos armados ilegales tienen mayor injerencia, pues la atención se encuentra dispersa en la elección de 3.306 cargos.

En ese entendido la Defensoría del Pueblo desarrolla un breve análisis del desarrollo y las dinámicas de confrontación armada y la participación política regional que configuran un escenario de riesgo para el desarrollo de las elecciones de octubre 2019:

#### **Confrontación Armada**

Dentro del monitoreo realizado por la Defensoría del Pueblo fue posible determinar la existencia de acciones de grupos armados ilegales como el ELN, EPL, las autodenominadas Disidencias de las FARC-EP o Grupos Armados Ilegales Posdesmovilización de las AUC y otros grupos armados que con su acción podrían intervenir en las elecciones regionales del próximo 27 de octubre, así como la existencia de un fenómeno de alta y media

conflictividad social que también tendría injerencia en la lucha por el poder local en los próximos comicios.

De tal forma es posible establecer que el escenario de riesgo regional y local para las próximas elecciones se puede identificar en dos diferentes tipos de territorios: a) Territorios con riesgos electorales por la disputa armada y b) Territorios con riesgos electorales por la Alta o Media Conflictividad Social.

En el primer caso es necesario señalar que por la disputa de actores armados ilegales entre sí o contra las fuerzas del Estado, la presencia de economías ilegales y las condiciones de vulnerabilidad de la población y falta de efectiva presencia estatal, estos territorios tienen un nivel de **riesgo extremo** debido a la confrontación de los actores y a la ocurrencia de conductas vulneratorias contra la población civil, y en este tiempo reciente, contra personas y organizaciones involucradas en el proceso electoral. Lo anterior podría desembocar en dificultades para la realización del certamen electoral y/o la presión de estos grupos contra la población civil y los sectores en contienda política en búsqueda del control social y la consolidación en el territorio, lo que se da por medio de actos de violencia, acciones coercitivas e incluso con construcción de pactos con otros grupos armados. En este nivel de riesgo se encuentran regiones como el Magdalena Medio, Bolívar, el Catatumbo, Bajo Cauca, Antioqueño, Nudo del Paramillo, Norte del Cauca, Andén Pacífico, piedemonte araucano, los llanos del Yari y la zona cordillerana de Nariño con expresiones municipales de alto impacto urbano como Soacha (Cundinamarca) y Bello (Antioquia).

En el segundo caso (Territorios con riesgos electorales por la Alta o Media Conflictividad Social), las expresiones de violencia si bien no pertenecen directamente a la confrontación armada abierta, son manifiestas por grupos armados de menor capacidad, en zonas con estructurales problemas de corrupción y presencia de economías ilegales de impacto local, que podrían desembocar en un **riesgo alto** de injerencia de estos grupos en las elecciones por intereses en el control territorial municipal o bajo solicitud de candidatos y grupos políticos o económicos en contienda electoral. Tal es el caso de estructuras armadas denominadas por el Gobierno Nacional como Grupos de Delincuencia Organizada - GDO<sup>6</sup>, quienes podrían poner sus servicios de violencia focalizada al servicio de la contienda electoral. Este fenómeno es posible verse en ciudades como Santa Marta, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Bogotá, Cali y municipios de la Mojana Sucreña, también Mercaderes (Cauca), Mocoa y Puerto Asís (Putumayo) y otras localidades del norte del Valle del Cauca.

Lo anterior permite deducir que no es posible establecer patrones nacionales en la violencia en el marco de las elecciones 2019 y que el escenario de riesgo obedece a lógicas y patrones regionales que deben ser abordadas con estrategias que permitan generar sinergias entre los diferentes niveles territoriales.

Un elemento adicional y de vital importancia es la continuidad del fenómeno de violencia contra líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos y sus organizaciones

<sup>6</sup> Política de Seguridad y Defensa. Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional. 2018. Pág. 23.

en el marco del proceso electoral. Si bien el gobierno nacional aún no tiene identificado el número de líderes sociales que se encuentran inscritos como candidatos<sup>7</sup> en las próximas elecciones de octubre 2019, el Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, le recomendó al ejecutivo “*planificar acciones inmediatas encaminadas a brindar garantías especiales de protección a los líderes y defensores de derechos humanos que se encuentran inscritos como candidatos a las elecciones del próximo 27 de octubre. A través de la Directiva 011 de 2019, el órgano de control exhortó a los ministerios del Interior, Defensa, a la Unidad Nacional de Protección (UNP), a la Policía Nacional, a los gobernadores, alcaldes, personeros municipales, a la Defensoría del Pueblo y a los funcionarios de la Procuraduría General, a aunar esfuerzos y trabajar de manera articulada en estrategias, planes, y acciones prácticas, diversas y territoriales para defender su vida e integridad.*”<sup>8</sup>.

En ese entendido, la Defensoría del Pueblo identificó entre el 1 de enero y el 15 de agosto de 2019, 52 casos en los que líderes sociales y personas defensoras de DD.HH. que participan como pre - candidatos, candidatos, miembros de procesos políticos, veedores ciudadanos o impulsores de iniciativas ciudadanas, fueron víctimas de conductas vulneratorias a sus derechos.

Estos casos se concentran en los departamentos de Bolívar y Nariño (7 casos respectivamente), Cauca (6 casos), Boyacá y Valle del Cauca (5 Casos respectivamente) y Cundinamarca (4 casos). Estos datos se complementan con una marcada tendencia identificada en el monitoreo del SAT, la cual permite señalar que los actores armados ilegales están generando una mayor presión sobre líderes comunales, comunitarios, indígenas, de comunidades negras y campesinos en el marco del presente proceso electoral, información que se desarrollará con mayor precisión en acápite próximos de la presente Alerta Temprana.

Así las cosas la participación de los líderes sociales y personas defensoras de los DD.HH en las presentes elecciones, se erige como un factor determinante en el nivel de riesgo que enfrentará no solo el proceso electoral mismo, sino la población civil que se encuentra en ejercicio de su derecho a la participación política.

### Participación Política

Sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos del país con ocasión de la ampliación democrática propuesta por el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la

<sup>7</sup> *Líderes sociales en el juego electoral de 2019*. Periódico El Espectador. Publicado el 24 de agosto de 2019. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/lideres-sociales-en-el-juego-electoral-de-2019-articulo-877677>

<sup>8</sup> *Procuraduría urgió por acciones de protección a líderes y lideresas sociales inscritos como candidatos a elecciones territoriales*. Procuraduría General de la Nación. Publicado el 14 de agosto de 2019. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria-urgio-por-acciones-de-proteccion-a-lideres-y-lideresas-sociales-inscritos-como-candidatos-a-elecciones-territoriales.news>

construcción de una paz estable y duradera, suscrito por el Gobierno nacional y las FARC - EP, el 24 de noviembre de 2016, es la participación política.

La implementación del punto 2 del Acuerdo Final, denominado de *Participación política: Apertura democrática para construir la Paz*, fue previsto para conducir hacia una real apertura democrática en Colombia, garantizando la mayor participación política de la sociedad sobre todo de los sectores que han sido golpeados por el conflicto armado y la exclusión política que han sido determinadores de la Violencia Sociopolítica.

El punto 2.1.2 plantea un compromiso de garantizar la seguridad para el ejercicio de la política, cuyo objetivo final debe ser el afianzamiento de una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que permita la ampliación de la democracia participativa, sobre la base de prevenir la estigmatización por causas de opinión o el ejercicio de la oposición y el empleo de la violencia por la defensa o contradicción de ideas en el debate y participación en el espectro político nacional.

Con este antecedente, el escenario descrito en próximos capítulos de la presente Alerta Temprana, describe los riesgos a los que se expone el ejercicio individual y colectivo del derecho a la participación y, en general de los derechos y libertades políticas. La participación política incluye una amplia gama de actividades ejercidas por los miembros de una comunidad, que se desprende directamente de sus derechos a: i) decidir el sistema de gobierno; ii) Elegir y ser elegidos como representantes políticos y ejercer cargos de representación; iii) participar en el agendamiento y formulación de normas y políticas públicas y iv) ejercer control sobre las funciones públicas de sus representantes<sup>9</sup>.

En otras palabras, el ejercicio del derecho a la participación política no se restringe al desarrollo del proceso electoral, sino que involucra una amplitud de acciones mediante las cuales se ejercen la ciudadanía y concretamente los derechos políticos. Como bien recuerda la Corte Constitucional, mediante su Sentencia T-066/15, los derechos políticos son “*instrumentos con los que cuentan los ciudadanos para incidir sobre la estructura y el proceso político de los cuales hacen parte. Son potestades que surgen debido a su calidad de ciudadanos*”<sup>10</sup>. Por tanto, y como también ha señalado el Alto Tribunal, estos derechos son los que le permiten a la ciudadanía contar con una participación relevante en los procesos de toma de decisión sobre lo público, así como ejercer control sobre sus gobernantes y las decisiones que estos toman<sup>11</sup>.

Conforme la dinámica del conflicto armado expuesta en el presente documento, y a la luz de los presupuestos referidos anteriormente sobre el ejercicio de los derechos políticos, es posible manifestar que existen graves riesgos para su ejercicio. De una parte, en los contextos donde existe profundo control social ejercido por actores armados ilegales suelen presentarse continuas interferencias e intromisiones indebidas de esas

<sup>9</sup> Thompson, José, Participación, Democracia y Derechos Humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina. En: Revista IIDH [Vol. 34-35], 2001-2002, p. 84.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, *Sentencia T-066/15*, Magistrada Sustanciadora Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

agrupaciones sobre los procesos colectivos de toma de decisión comunitaria, en cabeza de líderes y lideresas sociales y comunales y autoridades tradicionales étnicas.

En ese sentido, la implementación del acuerdo de paz y las garantías al ejercicio de la política han sido motivo de debate público y de obvias divergencias tanto en la forma como en el fondo de la aplicación de los acuerdos. Una de estas divergencias, la cual es uno de los principales detonadores de los riesgos para las actuales elecciones regionales 2019, es la polarización y estigmatización política manifiesta en los medios de comunicación y los canales tradicionales de medición de la opinión pública.

### **Polarización y Estigmatización**

La polarización y estigmatización mediática y política se convirtió, en los albores del presente proceso electoral, se convirtió en una retórica difundida rápidamente por los medios masivos de comunicación y en boca de los principales actores políticos del país. Dicho ejercicio busca la división de la opinión pública entre simpatizantes políticos de la izquierda y la derecha, posterior a la firma del acuerdo de paz, coadyuvada por las disputadas votaciones y campañas por el SI y el NO para el Plebiscito de 2016 y utilizada en la campañas legislativas<sup>12</sup> y presidenciales de 2018<sup>13</sup>, soportadas en su gran mayoría sobre noticias falsas<sup>14</sup> las cuales pululan en época electoral por medios digitales.

Esta retórica ha tenido un efecto redundante en las regiones, sobre todo en aquellas que han tenido que vivir los rigores de la confrontación armada, donde estos discursos totalizantes se exacerbaban con la presencia de grupos armados ilegales que aún se encuentran en confrontación con el Estado o aquellos que se alimentan de las economías ilegales.

Sin embargo esta polarización al parecer, pertenece en su mayoría a los sectores políticos y a quienes en ellos militan y su impacto en la población civil no es tan profundo como lo señala el reciente estudio desarrollado por el Observatorio de la Democracia, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, el cual señala en conclusión general que la polarización no es un fenómeno generalizado entre los ciudadanos: *“A partir de los indicadores como el posicionamiento ideológico, la relación con la política o la pertenencia partidista, los investigadores del observatorio buscaron determinar en qué lugar del espectro político se encuentra la mayoría de los colombianos. Llegaron a una conclusión sorprendente. En una escala de 1 a 10, en la que 10 es la*

<sup>12</sup> ¿Fragmentación o polarización? Las elecciones legislativas y las consultas arrojan dos relatos aparentemente antagónicos. Tomado del Análisis de Jorge Galindo para el Periódico El País - España. Consultado 25 de agosto de 2019. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2018/03/12/colombia/1520862830\\_961463.html](https://elpais.com/internacional/2018/03/12/colombia/1520862830_961463.html)

<sup>13</sup> La polarización podría crecer en las próximas tres semanas en el país. Tomado de análisis publicado por el periódico El Tiempo. 27 de mayo de 2018. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/polarizacion-podria-crecer-tras-resultados-de-elecciones-2018-a-primera-vuelta-223184>

<sup>14</sup> Las noticias falsas en la política colombiana. Luisa Fernanda Orozco. Publicado por ALPONIENTE.COM. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en <https://alponiente.com/las-noticias-falsas-en-la-politica-colombiana/>

*derecha y 1 la izquierda, se autocalifican con un 5.8. Esto implica que están más cerca al centro que a cualquier extremo”<sup>15</sup>.*

Si bien determinar la certeza de la polarización del país es un tema que supera las connotaciones de la presente Alerta Temprana, es necesario señalar que si la polarización proviene de los mismos actores políticos que la integran y de los medios de comunicación que la transmiten, es un deber del Estado colombiano garantizar un lenguaje tolerante y respetuoso con la diversidad política existente así como aunar esfuerzos por “desarmar” los discursos políticos y llevar la paz también al discurso político.

Por otra parte en lo relacionado con la estigmatización, este fenómeno tiene acciones concretas que pueden palpase, tal es el caso de declaraciones agresivas y hechos de violencia registrados contra colectividades políticas contrarias ideológicamente. Estos hechos han generado un ambiente de estigmatización de los sectores de la izquierda en territorios donde otrora fueron control de grupos paramilitares (eje cafetero, Antioquia y Córdoba, Meta entre otras) e igualmente la estigmatización de miembros de la derecha en territorios históricamente controlados por la insurgencia (Catatumbo, Arauca, Caquetá, Cauca entre otros).

A tal punto ha llegado esta situación que el Gobierno Nacional, por medio del Consejero Presidencial para la Estabilización, tuvo que emprender firmar un pacto *Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral* entre los partidos políticos y entidades del Estado<sup>16</sup>, así como una campaña para que no se estigmatice al partido FARC<sup>17</sup> de cara a la crítica situación de este partido en las zonas donde pretende hacer política. Y es que la situación de los reincorporados y la del partido FARC es de especial preocupación para la Defensoría del Pueblo, de cara a la realización de los comicios de octubre próximo.

## Partido FARC

Según reportes realizados por el mismo partido FARC *“desde la firma del primer Acuerdo 149 muertes violentas de Firmantes del Acuerdo en proceso reincorporación y 11 desapariciones forzadas... De las 149 muertes violentas dos se han producido contra mujeres firmantes en proceso de reincorporación - Santa Rosa Bolívar 2016 - y Curillo*

<sup>15</sup> Qué tan cierta es la polarización? Artículo de la Revista Semana tomado de la investigación realizada por el Observatorio de la Democracia, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y USAID, a partir del Barómetro de las Américas, que contempla una entrevista a 1663 habitantes de municipios de todo el país, realizada entre el 18 de septiembre y el 27 de diciembre de 2018; una vez consultada la Universidad de los Andes para acceder al texto completo de la investigación nos señalan que este informe será público a partir de octubre de 2019. Publicado 11 de agosto de 2019. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-tan-cierta-es-la-polarizacion-en-colombia/627370>

<sup>16</sup> Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral. Presidencia de la República. Publicado el 26 de agosto de 2019. Consultado el 27 de agosto de 2019. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Palabras-Presidente-Ivan-Duque-firma-Pacto-cultura-politica-no-violencia-campana-electoral-190826.aspx>

<sup>17</sup> Gobierno lanzará campaña para que no se estigmatice a la Farc. Periódico El Tiempo. 25 de agosto de 2019. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/campana-del-partido-farc-lanzan-campana-para-acabar-estigmatizacion-404672>

*Caquetá 2019. En términos territoriales, la ocurrencia de estos hechos se ha dado principalmente en...: Cauca (29), Nariño (24) Antioquia (20), Caquetá (14) y Norte de Santander (10)”<sup>18</sup>. Según el partido FARC coinciden plenamente con la ubicación de territorios PDET y la presencia de grupos post desmovilización de las AUC y de narcotráfico. Igualmente este partido ha señalado la ocurrencia de siete (7) atentados contra la vida de sus militantes y reincorporados FARC en Cauca, Antioquia y Norte de Santander.*

*Una situación no menor es la violencia ejercida contra familiares de los reincorporados FARC y miembros del partido ya que “el Acuerdo final, dispone que sobre los familiares de quienes suscribieron el Acuerdo, se presume la (sic) una situación de riesgo, pese a los sub registros, se ha venido sistematizando hechos de violencia contra esta población, lo cual no deja de ser preocupante ya que a la fecha han ocurrido 35 hechos de violencia de los cuales 31 son homicidios, el año con mayor con mayor número de hecho (sic) es 2017 con un promedio de 1,3 hechos por mes.”*

Si bien la situación de los reincorporados y miembros del partido FARC es preocupante debido a su reciente ingreso a la política nacional en medio de un ambiente de estigmatización, los demás partidos políticos también ofrecen una suerte de incertidumbre frente a la situación de seguridad y garantías de sus candidatos, toda vez que estos partidos no tienen conocimiento certero de los niveles de riesgo ni de los candidatos ni tampoco de los militantes de sus campañas y partidos. Desafortunadamente esa es la conclusión a la que se puede llegar debido a que solo el partido FARC respondió asertivamente a un requerimiento de información hecho por la Defensoría del Pueblo en julio de 2019 para conocer de los hechos de violencia de los cuales han sido víctimas sus integrantes. Esta situación de desinterés de los partidos políticos por la condición de riesgo o amenaza contra sus militantes debe ser revisada para futuras elecciones y en los presentes comicios puede ser un factor determinante en la consumación del riesgo al no entregar información precisa para la acción preventiva del Estado y el Gobierno Nacional.

Un reciente elemento determinante para el riesgo que esta población enfrentará en las próximas elecciones es la declaratoria pública de varios ex miembros de esta guerrilla, de retomar la lucha armada<sup>19</sup> de cara a, según su discurso, incumplimientos en la implementación del acuerdo de paz; esta situación podría generar un escenario de mayor estigmatización y situaciones de violencia derivada contra los más de 10 mil ex - combatientes que se mantienen en el proceso y quienes se sostienen en reinserción a la vida política y ciudadana del país. Asimismo, esta situación apareja una doble condición de riesgo para los miembros y militantes del partido FARC, pues enfrentaría la amenaza tanto de los grupos armados contra quienes en el pasado combatió, como con aquellas

<sup>18</sup> Informe sobre hechos de violencia contra firmantes del Acuerdo Final en proceso de Reincorporación. Partido FARC. Este documento reporta información documentada entre el 1 de noviembre de 2016 y el 9 de julio de 2019 y fue entregado a la Defensoría del Pueblo el 22 de agosto de 2019.

<sup>19</sup> FARC-EP: Mientras haya voluntad de lucha habrá esperanza de vencer. Publicado el 27 de agosto de 2019. Consultado el 27 de agosto de 2019. Disponible en: <https://farc-ep.info/2019/08/29/video-mientras-haya-voluntad-de-lucha-habra-esperanza-de-vencer/>

facciones disidentes que se oponen a la implementación del Acuerdo y la dejación de armas.

### **Control sobre Dineros Ilegales en campañas políticas**

El hundimiento de la Ley Anticorrupción en el Senado de la República en junio de 2019 fue un lamentable mensaje para el mejoramiento del control disciplinario y político de los futuros gobernantes a elegirse en octubre de 2019. La iniciativa, derivada de una importante consulta ciudadana la cual contó con 11.674.951 votos perdió fuerza en el legislativo colombiano y en diferentes sectores de la política nacional muy a pesar del apoyo que el Presidente de la República, la Fiscalía y Procuraduría General de la Nación le brindaron.

Con el hundimiento de este proyecto, se perdió una oportunidad histórica para combatir fenómenos tan comunes en los procesos electorales del país como el ingreso de dineros ilegales a las campañas políticas o el uso de la contratación pública como moneda de cambio para políticos nacionales, regionales y locales. Si bien existen mecanismos legales vigentes para realizar algunos controles a estos flagelos, el hundimiento de la ley es un retroceso para la transparencia en las elecciones y en la gestión misma de los gobernantes electos, toda vez que existe una amplia oferta de dineros ilegales que son ofrecidos a candidatos locales y regionales para la financiación de sus campañas por parte de grupos armado ilegales nacionales (en zonas como Urabá o Buenaventura) y por mafias internacionales que buscan influir en la política local (como el Bajo Cauca Antioqueño o la costa pacífica nariñense). Esta oferta se ve potenciada por el tenue control que hace el Estado sobre el ingreso de dineros de diversas fuentes a las campañas políticas, debido a la ineficacia de las entidades encargadas de la materia y a la falta de voluntad política por generar una profunda reforma al sistema electoral que permita tener instituciones fortalecidas para enfrentar este fenómeno.

El hundimiento de la Ley Anticorrupción toma mayor proporción negativa al conocer al cierre de la presente Alerta Temprana, de la compulsión de información por parte de la Procuraduría General de la Nación al Consejo Nacional Electoral, sobre la inhabilidad de 695 candidatos que aspiran a cargos de elección popular en los comicios de octubre próximo: *“Al analizar 117.822 registros de candidatos inscritos para las elecciones de autoridades territoriales, el Ministerio Público encontró que 27 aspirantes repitieron la inscripción de sus cédulas en los listados para postularse a corporaciones y partidos políticos...Los cinco partidos políticos y movimientos representativos con más candidatos inhabilitados son el Partido Conservador Colombiano (113), Partido Colombia Renaciente (66), Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia - AICO (64), Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U (64) y Partido Cambio Radical (59)...Los departamentos en los que se registraron mayor número de aspirantes impedidos fueron Antioquia (10.8%), Cundinamarca (10.4%), Valle del Cauca (8.2%), Boyacá (7.5%) y Tolima (6.9%)...El ente de control señaló que de los candidatos impedidos, 11 son aspirantes a asambleas*

*departamentales, 20 a alcaldías, 602 a concejos municipales y distritales, 15 a ediles en Bogotá, y 46 a ediles y juntas de administración local fuera de la capital.”<sup>20</sup>.*

Si bien el número de los candidatos con inhabilidades es menor al registrado en un informe del mismo tenor en 2015 hecho por la Procuraduría, es preocupante la existencia de este tipo de situaciones ante el escenario anteriormente descrito, donde hay una oferta de dineros ilegales no regulados, mezclados con candidatos condenados o investigados por corrupción o la realización de contratos con el Estado aun siendo ordenadores del gasto, entre otros<sup>21</sup>, y que no existan mecanismos eficaces para frenar la injerencia de grupos armados ilegales y sus dineros en las campañas políticas de las próximas elecciones, situación que sin duda exacerba el escenario de riesgo descrito en la presente Alerta Temprana.

### Plan Ágora y Plan Democracia

A los elementos antes descritos se suma la creación de espacios de articulación institucional para las garantías electorales, como es el caso de la puesta en marcha del Plan Ágora por parte del Ministerio del Interior y el Plan Democracia, desarrollado por la Policía Nacional en coordinación con la Organización Electoral (Registraduría y CNE) así como con otras entidades encargadas de la seguridad.

Estos planes, si bien son concebidos como centros articuladores de la respuesta estatal a la seguridad y garantías electorales, desconocen la existencia de los mecanismos y espacios con los que ya cuenta el Estado para el manejo de las garantías electorales, situación que ya había sido diagnosticada por la Defensoría del Pueblo en temas relacionados con la política pública para la protección de líderes sociales y personas defensoras de DD.HH en el Informe de Seguimiento a la AT 026-18.

De otro lado es de particular observación y preocupación para la Defensoría de Pueblo, la falta de presupuesto a las entidades asignadas a la protección de candidatos en las presentes elecciones. Tal es el caso de la Unidad Nacional de Protección, la cual ha solicitado en varias ocasiones los recursos adicionales para la ejecución de acciones de protección para los más de 117 mil candidatos inscritos y que en caso de ser objeto de amenazas, requerirían la activación de rutas de protección y muy seguramente la asignación de medidas de protección que en este momento se encuentran desfinanciadas: *“...a la fecha, la Unidad Nacional de Protección se encuentra a la espera de recibir los*

<sup>20</sup> Procuraduría advirtió que hay 694 candidatos inhabilitados para las elecciones regionales del 27 de octubre. Procuraduría General de la Nación. Publicado el 13 de agosto de 2019. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-advirtio-que-hay-694-candidatos-inhabilitados-para-las-elecciones-regionales-del-27-de-octubre.news>

<sup>21</sup> Lupa a los candidatos cuestionados. Revista Semana. Publicado el 24 de agosto de 2019. Consultado el 25 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/candidatos-cuestionados-que-quieren-llegar-a-las-urnas-en-las-proximas-elecciones-regionales-2019/629143>

para atender el PLAN DEMOCRACIA 2019, con el fin de realizar las actividades que demanda.”<sup>22</sup>.

Es de vital importancia para las entidades encargadas de proporcionar los mecanismos de protección y garantías a los derechos de quienes participen en las próximas elecciones, contar con los recursos necesarios para poder prevenir la afectación no solo al evento electoral en sí, sino a la integridad de quienes en él participan.

#### 4. Escenarios de Riesgo advertidos

El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el proceso electoral del año 2019 ha identificado 402 municipios y 16 áreas no municipalizadas de 33 departamentos con riesgo electoral por incidencia de grupos armados ilegales, que corresponden al 36% de los municipios del país. **Esto nos da el total de 418 unidades administrativas locales identificadas en riesgo para las presentes elecciones.**

De los 402 municipios y 16 áreas no municipalizadas señaladas con algún nivel de riesgo electoral es posible clasificarlos así:

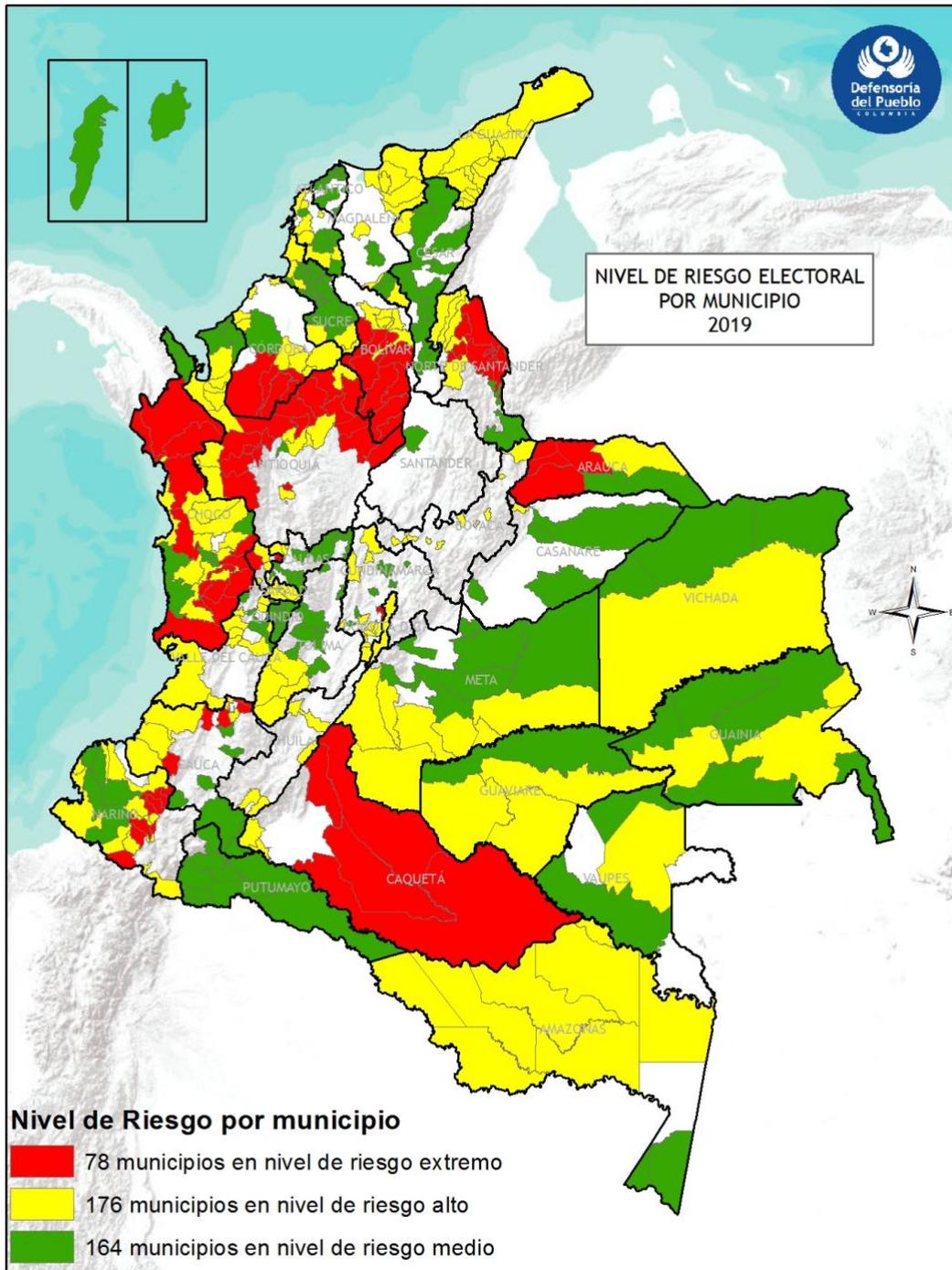
NIVEL DE RIESGO	MUNICIPIOS
Extremo	78
Alto	165
Medio	159
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>

NIVEL DE RIESGO	ÁREAS NO MUNICIPALIZADAS
Alto	11
Medio	5
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>

NÚMERO MUNICIPIOS POR NIVEL DE RIESGO				
DPTOS	TOTAL	EXTREMO	ALTO	MEDIO
Antioquia	36	17	14	5

<sup>22</sup> Respuesta de la Unidad Nacional de Protección a la Defensoría del Pueblo No. OF119-00027006 del martes 6 de agosto de 2019

Chocó	29	13	10	6
Bolívar	28	11	12	5
Sucre	26	0	7	19
Nariño	24	8	11	5
Norte de Santander	20	9	5	6
Cundinamarca	19	1	11	7
Cauca	17	5	6	6
La Guajira	15	0	15	0
Meta	15	0	7	8
Valle del Cauca	15	0	10	5
Caldas	14	0	4	10
Cesar	14	0	1	13
Atlántico	13	0	0	13
Córdoba	13	4	8	1
Magdalena	12	0	9	3
Quindío	12	0	0	12
Tolima	12	0	4	8
Amazonas	10	0	8	2
Boyacá	10	0	10	0
Risaralda	10	2	7	1
Guainía	9	0	3	6
Putumayo	9	0	0	9
Arauca	7	4	1	2
Caquetá	6	4	2	0
Casanare	5	0	1	4
Guaviare	4	0	3	1
Huila	4	0	4	0
Vichada	4	0	1	3
Vaupés	3	0	1	2
Archipiélago de San Andrés y Providencia	1	0	0	1
Bogotá D.C.	1	0	1	0
Santander	1	0	0	1
<b>Total general</b>	<b>418</b>	<b>78</b>	<b>176</b>	<b>164</b>



Los departamentos con mayor número de municipios advertidos son Antioquia, Chocó, Bolívar, Sucre, Nariño, Norte de Santander, Cundinamarca, Cauca, La Guajira, Meta y Valle del Cauca. Es de anotar que los tres departamentos con mayores volúmenes de riesgo EXTREMO (Antioquia, Chocó y Bolívar) son igualmente aquellos que puntúan el total de municipios advertidos.

### Distribución Municipal del Riesgo

La concentración municipal del riesgo por la presencia o acción de grupos armados ilegales de cara a las elecciones 2019, coincide con las zonas históricamente afectadas por el conflicto armado interno y que aún después de la firma de acuerdo de paz y retirada de los territorios de las FARC-EP como organización armada, continúan en medio de la disputa armada de estos actores. Igualmente coincide con territorios que enfrentan un alta o media conflictividad social en la que las economías ilegales, los niveles de vulnerabilidad de la población y la mínima eficacia del Estado en la garantía de derechos se conjugan para exacerbar el escenario de riesgo.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO/ÁREA	NIVEL DE RIESGO
Amazonas	La Victoria*	Alto
	La Pedrera*	Alto
	Puerto Santander*	Alto
	Miriti-Paraná*	Alto
	Puerto Alegría*	Alto
	El Encanto*	Alto
	La Chorrera*	Alto
	Puerto Arica*	Alto
	Leticia	Medio
	Puerto Nariño	Medio
Antioquia	Yondó	Extremo
	Cáceres	Extremo
	Cañasgordas	Extremo
	Caucasia	Extremo
	Dabeiba	Extremo
	El Bagre	Extremo
	Ituango	Extremo
	Zaragoza	Extremo
	Peque	Extremo
	Remedios	Extremo
	Segovia	Extremo
	Tarazá	Extremo

	Uramita	Extremo
	Valdivia	Extremo
	Urao	Extremo
	Frontino	Extremo
	Bello	Extremo
	Nechí	Alto
	Briceño	Alto
	Anorí	Alto
	Campamento	Alto
	Medellín	Alto
	Sabaneta	Alto
	Yarumal	Alto
	Vigía del Fuerte	Alto
	Murindó	Alto
	Mutatá	Alto
	Apartadó	Alto
	Chigorodó	Alto
	Turbo	Alto
	Carepa	Alto
	San Andrés de Cuerquia	Medio
	Necoclí	Medio
	Arboletes	Medio
	San Pedro de Urabá	Medio
	San Juan de Urabá	Medio
Arauca	Saravena	Extremo
	Fortul	Extremo
	Tame	Extremo
	Arauquita	Extremo
	Arauca	Alto
	Puerto Rondón	Medio
	Cravo Norte	Medio
Archipiélago de San Andrés y Providencia	San Andrés	Medio
Atlántico	Barranquilla	Medio
	Soledad	Medio
	Malambo	Medio
	Puerto Colombia	Medio

	Galapa	Medio
	Campo de la Cruz	Medio
	Piojó	Medio
	Suán	Medio
	Repelón	Medio
	Sabanalarga	Medio
	Juan de Acosta	Medio
	Palmar de Varela	Medio
	Tubará	Medio
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Alto
Bolívar	Achí	Extremo
	Montecristo	Extremo
	San Jacinto del Cauca	Extremo
	Tiquisio	Extremo
	Santa Rosa del Sur	Extremo
	Morales	Extremo
	Cantagallo	Extremo
	San Pablo	Extremo
	Simití	Extremo
	Arenal	Extremo
	Norosí	Extremo
	Río Viejo	Alto
	Barranco de Loba	Alto
	San Martín de Loba	Alto
	Pinillos	Alto
	Altos del Rosario	Alto
	Arjona	Alto
	Cartagena	Alto
	Carmen de Bolívar	Alto
	Córdoba	Medio
	El Guamo	Medio
	María La Baja	Alto
	Turbaco	Medio
	San Juan de Nepomuceno	Medio
	San Jacinto	Medio
	Soplaviento	Alto
Santa Roja	Alto	

	Zambrano	Alto
Boyacá	Cubará	Alto
	Tunja	Alto
	Maripi	Alto
	Socha	Alto
	Corrales	Alto
	Caldas	Alto
	El Espino	Alto
	Sachica	Alto
	Duitama	Alto
	Chiquinquirá	Alto
	Caldas	Riosucio
Supía		Alto
Marmato		Alto
Anserma		Medio
San José		Medio
Belalcázar		Alto
Manizales		Medio
La Dorada		Medio
Samaná		Medio
Marquetalia		Medio
Norcasia		Medio
Villa María		Medio
Pensilvania		Medio
Salamina		Medio
Caquetá	San Vicente del Caguán	Extremo
	Cartagena del Chairá	Extremo
	Solano	Extremo
	Puerto Rico	Extremo
	San José del Fragua	Alto
	Curillo	Alto
	Sácama	Alto
	Orocué	Medio
	Paz de Ariporo	Medio
	Pore	Medio
	Monterrey	Medio
Cauca	Suarez	Extremo

	Corinto	Extremo
	Santander de Quilichao	Extremo
	Argelia	Extremo
	Miranda	Extremo
	Caloto	Alto
	Villarrica	Alto
	Puerto Tejada	Alto
	La Vega	Medio
	Mercaderes	Medio
	Totorò	Medio
	Caldono	Medio
	López de Micay	Alto
	Timbiquí	Alto
	Guapi	Alto
	Santa Rosa	Medio
	Piamonte	Medio
Cesar	Astrea	Medio
	Pueblo bello	Medio
	Valledupar	Medio
	Copey	Alto
	Pailitas	Medio
	Pelaya	Medio
	Chimichagua	Medio
	Curumaní	Medio
	El Paso	Medio
	La Jagua de Ibirico	Medio
	Agustín Codazzi	Medio
	Aguachica	Medio
	La Gloria	Medio
	Rio de Oro	Medio
Chocó	Litoral del San Juan.	Extremo
	Carmen del Darién	Extremo
	Riosucio	Extremo
	Río Iró	Extremo
	Bojayá	Extremo
	Alto Baudó	Extremo
	Tadó	Extremo

	Bagadó	Extremo
	Sipí	Extremo
	Medio San Juan	Extremo
	Nóvita	Extremo
	Juradó	Extremo
	Quibdó	Alto
	Condoto	Alto
	Lloró	Alto
	Istmina	Alto
	Río Quito	Alto
	Cértegui	Alto
	Medio Baudó	Alto
	Bahía Solano	Alto
	Nuquí	Alto
	Medio Atrato	Alto
	Cantón de San Pablo	Medio
	Carmen del Atrato	Medio
	Unión Panamericana	Medio
	Bajo Baudó	Medio
	Unguía	Medio
	Acandí	Medio
	San José del Palmar	Extremo
Córdoba	Tierralta	Extremo
	San José de Uré	Extremo
	Montelíbano	Extremo
	Puerto Libertador	Extremo
	La Apartada	Alto
	Planeta Rica	Alto
	Ayapel	Alto
	Buenavista	Alto
	Canalete	Alto
	Moñitos	Alto
	San Antero	Alto
	Los Córdoba	Alto
	Montería	Medio
Cundinamarca	Soacha	Extremo
	Guaduas	Alto

	La Palma	Alto
	Yacopí	Alto
	Girardot	Alto
	Fusagasugá	Alto
	Pandi	Alto
	Venecia	Alto
	Cabrera	Alto
	Arbeláez	Alto
	Pasca	Alto
	Viotá	Alto
	Agua de Dios	Medio
	Apulo	Medio
	Tabio	Medio
	Cajicá	Medio
	Facatativá	Medio
	Pacho	Medio
	Sutatausa	Medio
Guainía	Cacahual*	Alto
	Puerto Colombia*	Alto
	Morichal *	Alto
	Inírida	Medio
	Barranco Minas *	Medio
	Mapiripana*	Medio
	San Felipe*	Medio
	La Guadalupe*	Medio
	Pana Pana *	Medio
Guaviare	El Retorno	Alto
	Calamar	Alto
	Miraflores	Alto
	San José del Guaviare	Medio
Huila	Neiva	Alto
	Algeciras	Alto
	Acevedo	Alto
	Pitalito	Alto
La Guajira	Uribia	Alto
	Manaure	Alto
	Ríohacha	Alto

	Maicao	Alto
	Fonseca	Alto
	Hatonuevo	Alto
	San Juan del Cesar	Alto
	Albania	Alto
	Villanueva	Alto
	El Molino	Alto
	Barrancas	Alto
	Distracción	Alto
	Urumita	Alto
	La Jagua del Pilar	Alto
	Dibulla	Alto
	Magdalena	Aracataca
Ciénaga		Alto
Zona Bananera		Alto
Pueblo Viejo		Alto
Fundación		Alto
Santa Marta		Alto
Chibolo		Alto
San Zenón		Alto
Guamal		Medio
Nueva Granada		Medio
San Sebastián de Buena Vista		Medio
El Banco		Alto
Meta		Mapiripán
	Puerto Concordia	Alto
	La Macarena	Alto
	Uribe	Alto
	Vistahermosa	Alto
	Puerto Rico	Alto
	Mesetas	Alto
	Puerto Lleras	Medio
	Lejanías	Medio
	Puerto Gaitán	Medio
	Puerto López	Medio
	Cabuyaro	Medio
	San Martín	Medio

	Granada	Medio
	Acacias	Medio
Nariño	Leiva	Extremo
	Cumbitara	Extremo
	Policarpa	Extremo
	Cumbal	Extremo
	Santa Cruz	Extremo
	Samaniego	Extremo
	Linares	Extremo
	El Rosario	Extremo
	Mallama	Alto
	Ancuya	Alto
	Providencia	Alto
	Los Andes	Alto
	La Llanada	Alto
	Ipiales	Alto
	Tumaco	Alto
	El Charco	Alto
	Olaya Herrera	Medio
	Mosquera	Medio
	Magûi Payan	Medio
	Roberto Payan	Medio
	Barbacoas	Medio
	La Tola	Alto
	Francisco Pizarro	Alto
Ricaurte	Alto	
Norte de Santander	Cúcuta	Extremo
	Puerto Santander	Extremo
	Zulia	Extremo
	San cayetano	Medio
	Los Patios	Medio
	Villa del Rosario	Extremo
	Tibú	Extremo
	El Tarra	Extremo
	Convención	Alto
	Teorama	Alto
	San Calixto	Alto

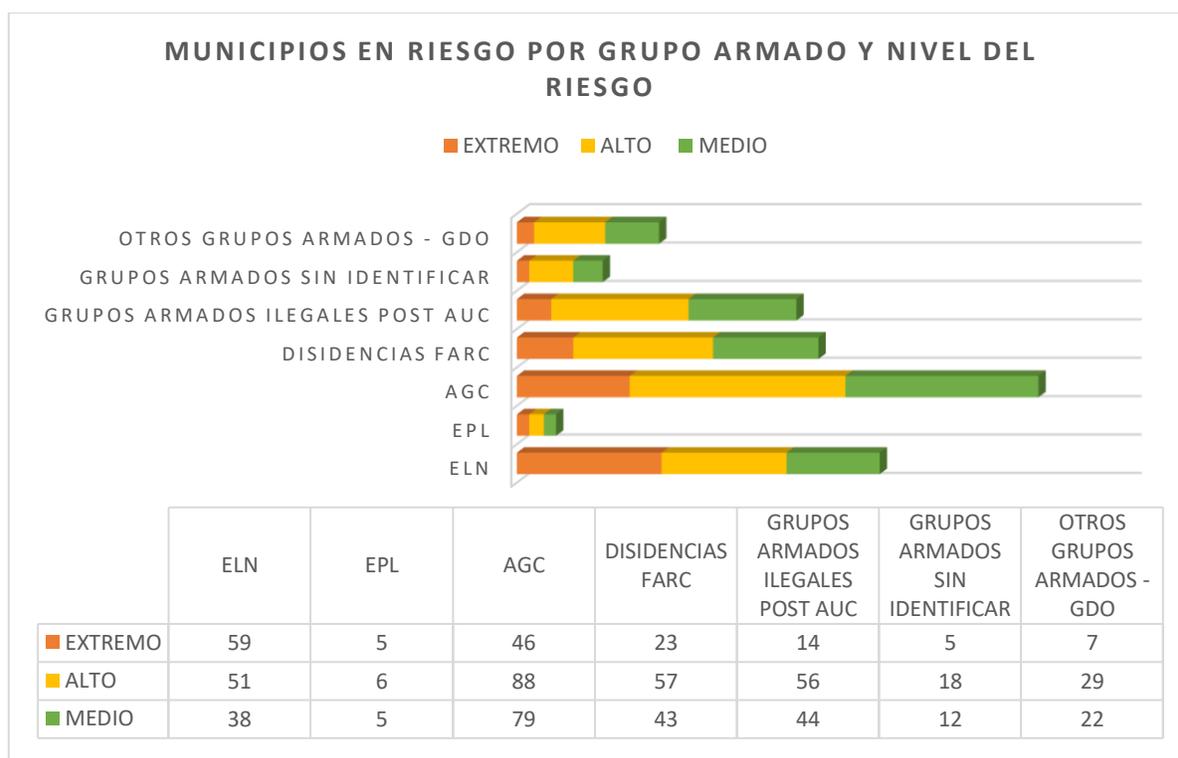
	Hacarí	Extremo
	El Carmen	Alto
	Gonzalez	Medio
	Abrego	Alto
	La Playa de Belén	Extremo
	Sardinata	Extremo
	Toledo	Medio
	Chitaga	Medio
	Ragonvalia	Medio
	Putumayo	San Miguel
Valle del Guamuez		Medio
Orito		Medio
Puerto Asís		Medio
Puerto Leguízamo		Medio
Mocoa		Medio
Villagarzón		Medio
Puerto Guzmán		Medio
Puerto Caicedo		Medio
Quindío	Armenia	Medio
	Calarcá	Medio
	Circasia	Medio
	Salento	Medio
	Filandia	Medio
	La Tebaida	Medio
	Montes negro	Medio
	Quimbaya	Medio
	Pijao	Medio
	Córdoba	Medio
	Buenavista	Medio
	Génova	Medio
Risaralda	Belén de Umbría	Alto
	Mistrató	Alto
	La Celia	Alto
	Marsella	Alto
	Pueblo Rico	Extremo
	Quinchía	Extremo
	Santa Rosa de Cabal	Alto

	La Virginia	Medio
	Pereira	Alto
	Dosquebradas	Alto
Santander	Barrancabermeja	Medio
Sucre	Sucre	Medio
	Mjagual	Alto
	Guaranda	Alto
	Ovejas	Medio
	Los Palmitos	Medio
	Morroa	Medio
	Coloso	Medio
	Chalán	Medio
	Santiago de Tolú	Alto
	San Antonio de Palmito	Medio
	Coveñas	Alto
	Palmito	Medio
	Tolúviejo	Medio
	San Onofre	Alto
	Sincelejo	Alto
	Sincé	Medio
	El Roble	Medio
	San Pedro	Medio
	Sampués	Medio
	Galeras	Medio
	Coroza	Medio
	San Juan de Betulia	Medio
	Caimito	Medio
	La Unión	Medio
	San Marcos	Alto
San Benito Abad	Medio	
Tolima	Planadas	Alto
	Rioblanco	Alto
	Chaparral	Alto
	Ataco	Alto
	Ibagué	Medio
	Coyaima	Medio
	Ambalema	Medio

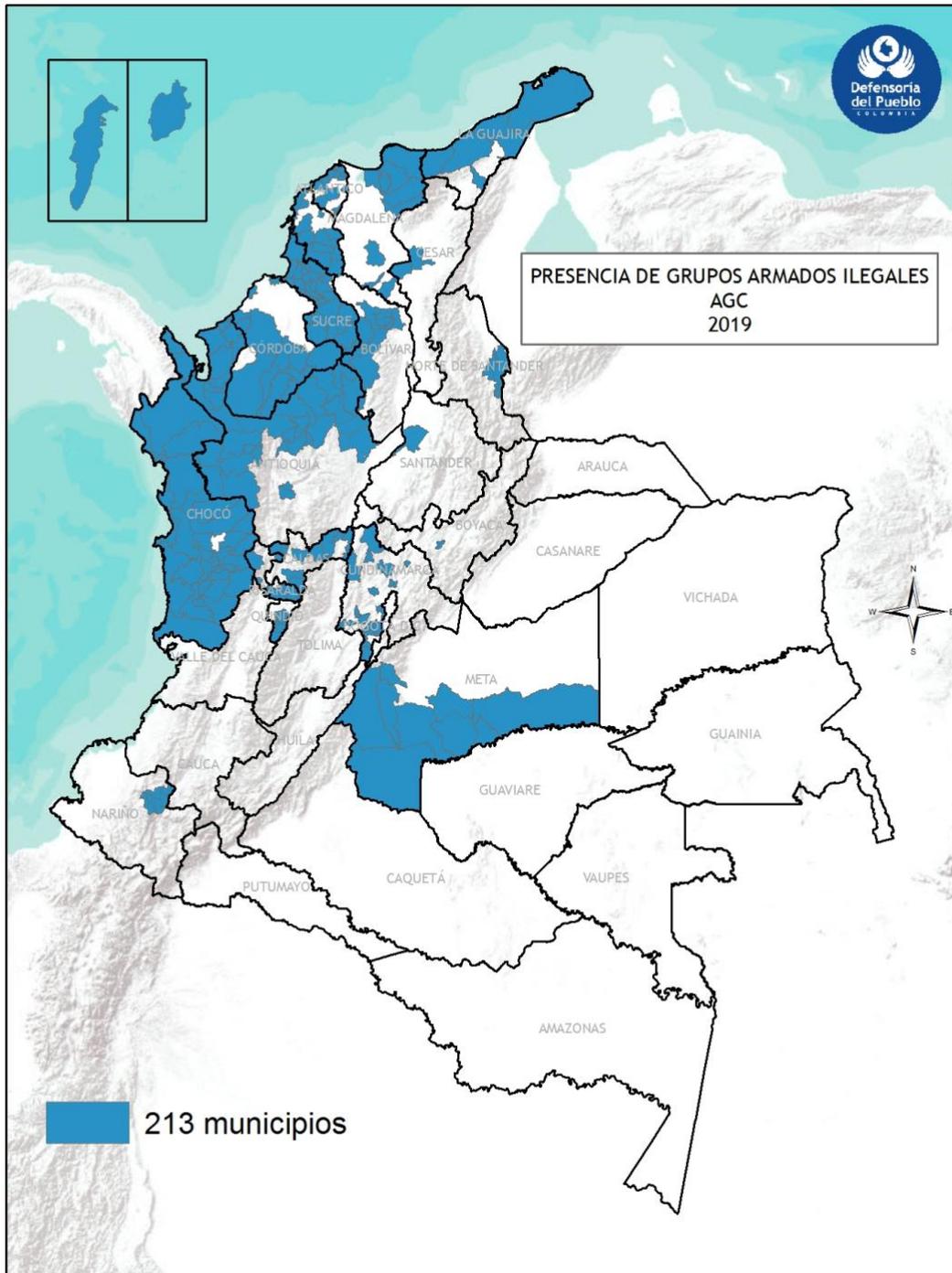
	Fresno	Medio
	San Luis	Medio
	Valle del San Juan	Medio
	Rovira	Medio
	San Antonio	Medio
Valle del Cauca	Buenaventura	Alto
	Jamundí	Alto
	Cartago	Alto
	Tuluá	Alto
	Obando	Alto
	Trujillo	Alto
	El Dovio	Alto
	Bolívar	Alto
	Riofrío	Alto
	Caicedonia	Alto
	El Cairo	Medio
	Sevilla	Medio
	Zarzal	Medio
	Alcalá	Medio
	La Unión	Medio
Vaupés	Pacoa	Medio
	Papunagua	Medio
	Mitú	Alto
Vichada	Cumaribo	Alto
	Puerto Carreño	Medio
	La Primavera	Medio
	Santa Rosalía	Medio

### Grupos Armados Ilegales fuente del riesgo

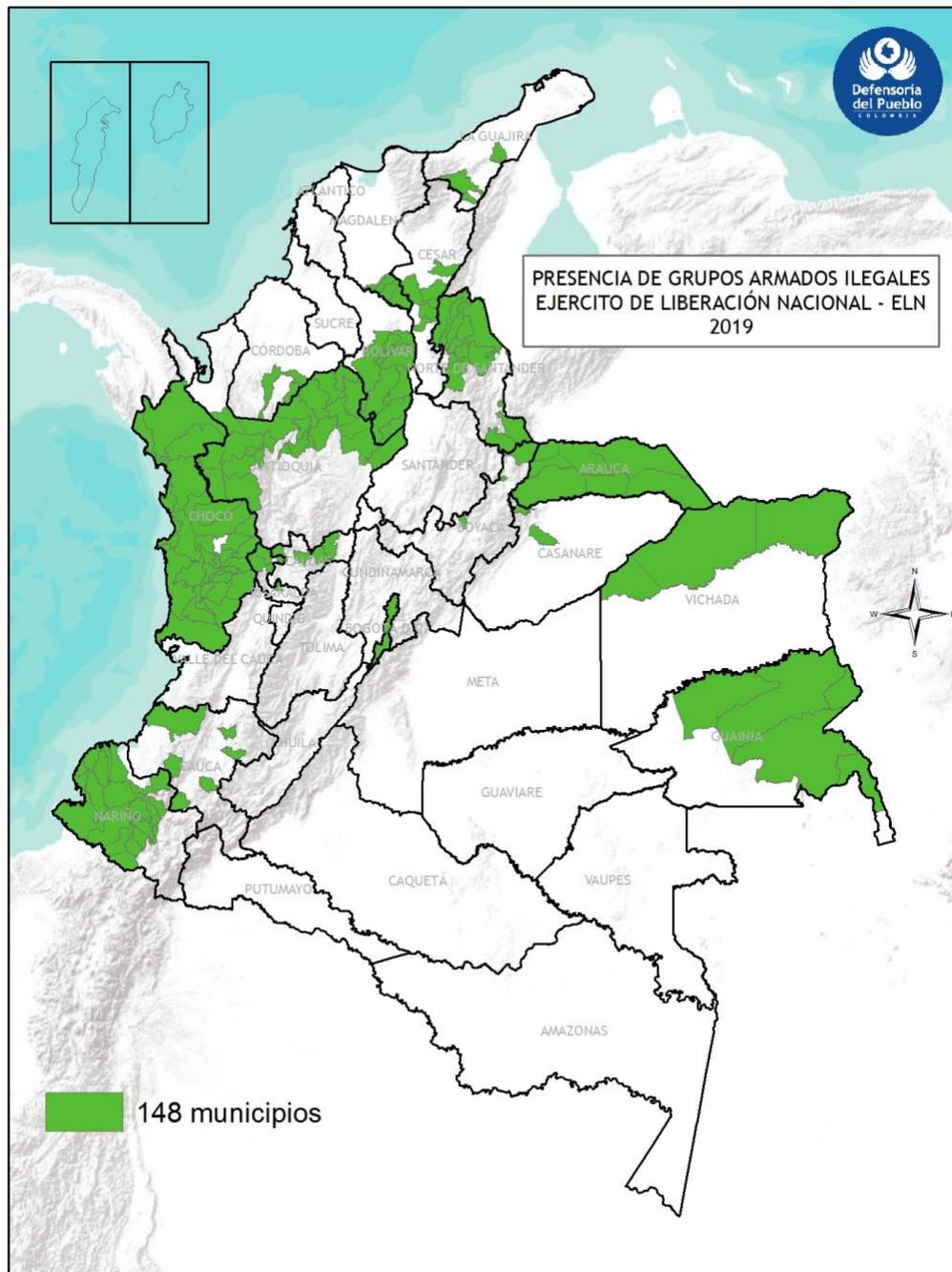
El monitoreo realizado por el SAT ha permitido identificar siete (7) tipos de actores armados los cuales, a partir de los análisis de riesgo llevados a cabo para la presente Alerta Temprana, tendrían capacidad de injerencia o perturbación de los comicios de octubre próximo. Se trata del ELN, EPL, AGC, las autodenominadas Disidencias de las FARC -EP, Grupos Armados Ilegales Post Desmovilización de las AUC (Ej: Caparros, Pachenca, Rastrojos, la oficina del Valle de Aburrá), Otros Grupos Armados Ilegales - GDO (Ej: Pacheli, La Constru, Cordillera y otras bandas organizadas) y algunas expresiones armadas sin posibilidad de determinar su origen o nombre.



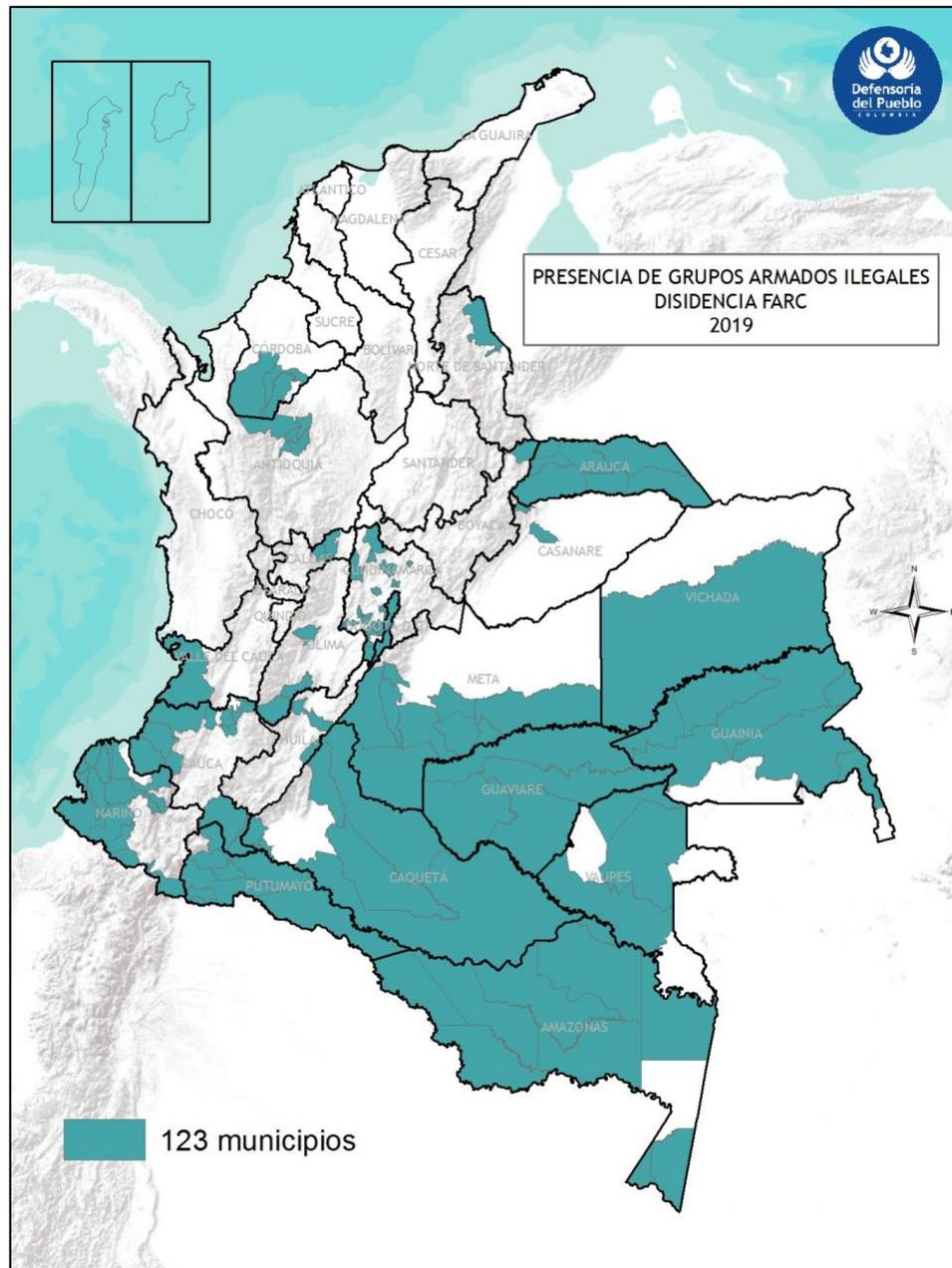
A la luz de esta información es posible determinar que el grupo armado ilegal advertido en más municipios en el país son las AGC, el cual sería un potencial riesgo por su accionar en 213 municipios del país.



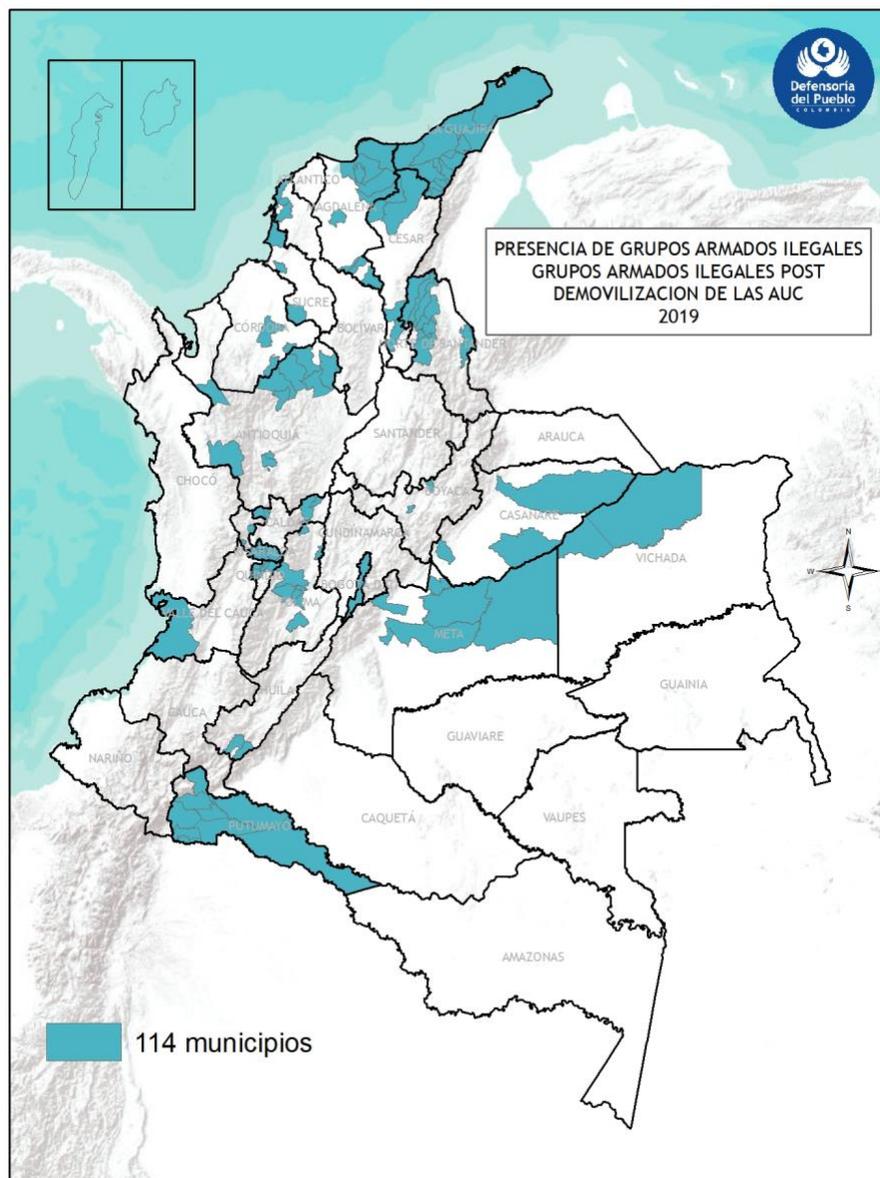
El segundo grupo armado con mayor número de municipios en los que podría generar riesgo en las elecciones es el Ejército de Liberación Nacional - ELN en 148 municipios del país.

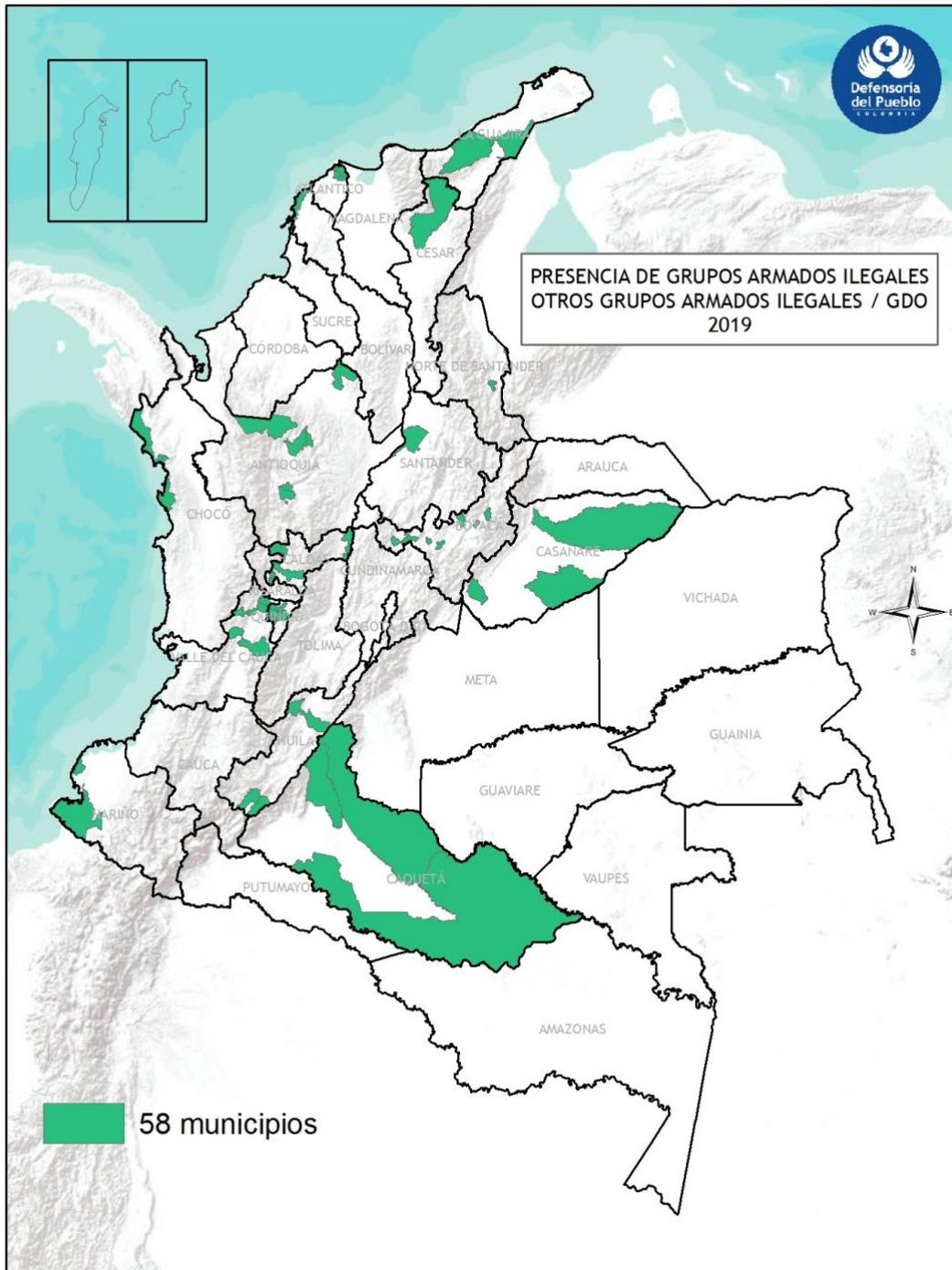


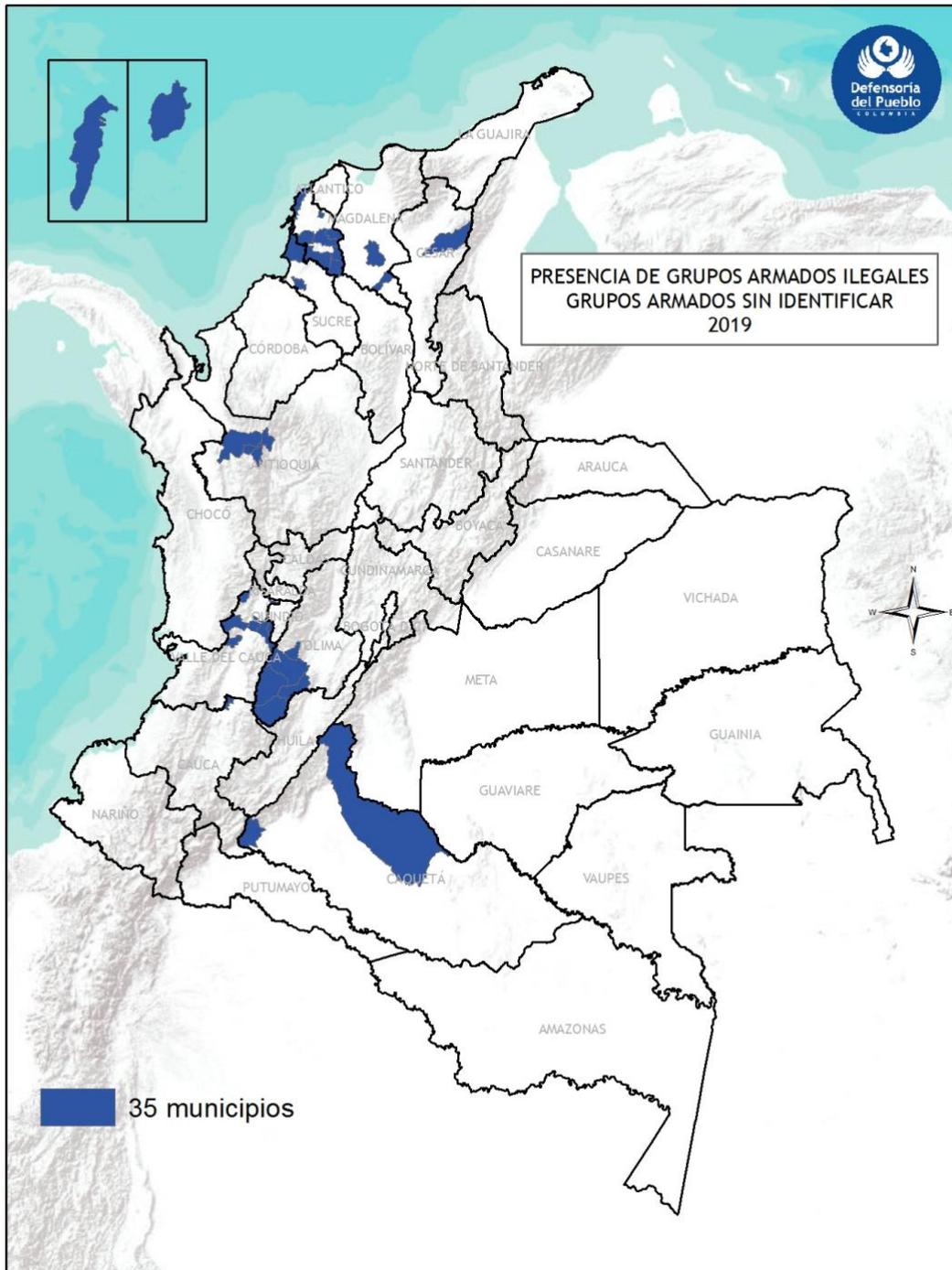
Las autodenominadas Disidencias de la otrora guerrilla de las FARC - EP, son el tercer grupo armado ilegal que por su presencia y acción en 123 municipios de Colombia, podrían generar un riesgo para la realización de los comicios del 27 de octubre próximo.



Existen otros grupos que también representan un riesgo para la realización de las elecciones de 2019 y para la garantía de los derechos fundamentales y a la participación política de los colombianos y colombianas el próximo mes de octubre; se trata de Grupos Armados Post - Desmovilización de las AUC (Ej: Caparros, Pachenca, Rastrojos, la oficina del Valle de Aburrá), Grupos armados sin identificar y Otros Grupos Armados de tercer orden, o denominados por las fuerzas militares como Grupos de Delincuencia Organizada - GDO (Ej: Pacheli, La Constru, Cordillera y otras bandas organizadas).







## 5. Conductas Vulneratorias ocurridas en el marco del Proceso electoral 2019

La Defensoría del Pueblo, en el marco del monitoreo realizado frente la presente Alerta Temprana para elecciones 2019<sup>23</sup>, identificó la ocurrencia de **258 conductas vulneratorias** contra personas involucradas en el proceso electoral o de hecho que tendrían potencial relación con los comicios dada la condición de los afectados como el liderazgos social o la pertenencia a grupos de especial protección del Estado. Al revisar la forma como se presentaron dichas conductas, vemos que **96 de ellas se presentaron de manera colectiva**, es decir que involucraron a más de dos personas en dicha conducta vulneratoria y **162 de los casos reportados fueron conductas de tipo individual**. La Defensoría del Pueblo señala con preocupación el **asesinato de 13 personas** que tenían algún tipo de relación con el proceso electoral siendo pre-candidatos, candidatos, miembros de colectividades políticas o líderes sociales.

Conductas Vulneratorias <sup>24</sup>	Colectivo	Individual	Total
Amenazas contra personas o movimientos políticos	74	118	192
Ataque indiscriminado	0	1	1
Ataques o atentados contra individuos o sedes políticas	2	8	10
Constreñimiento al sufragante	3	2	5
Corrupción al sufragante	3	1	4
Homicidios	0	13	13
Otras conductas vulneratorias	9	10	19
Restricciones a la movilidad	1	1	2
Utilización de métodos para generar terror en la Población Civil	4	8	12
<b>Total general</b>	<b>96</b>	<b>162</b>	<b>258</b>

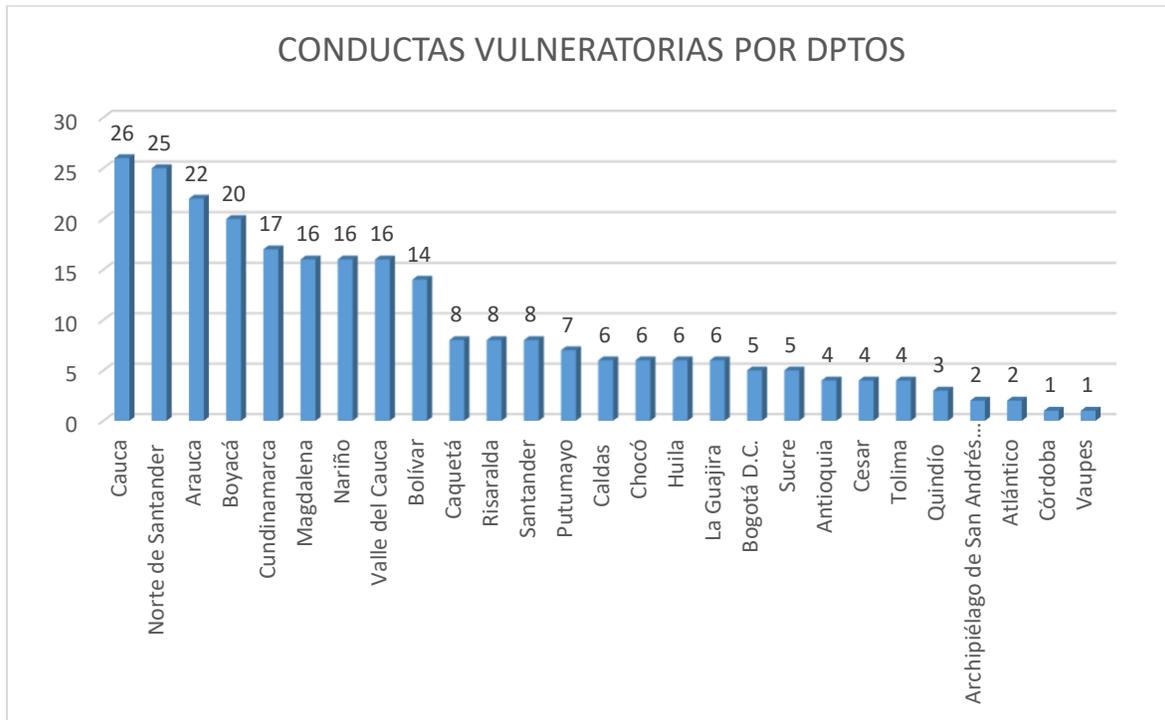
Frente a la ocurrencia de estas conductas vulneratorias, estas se presentaron en mayor nivel en los departamentos de Cauca, Norte de Santander, Arauca, Boyacá, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Valle del Cauca y Bolívar. Estos territorios corresponden a zonas en disputa armada por parte de grupos armados ilegales entre sí o contra fuerzas del Estado; o zonas con Alta y Media conflictividad social.

Al revisar el comportamiento municipal de estas conductas los 10 municipios con mayor número de hechos con Arauca (Arauca) con 11 casos; Cali (Valle del Cauca), Cartagena

<sup>23</sup> Dicho monitoreo se realizó, como se menciona en el apartado No. 2 de esta Alerta Temprana el cual refiere la Metodología para el levantamiento de la información, comprende la ocurrencia de conductas vulneratorias conocidas por la Defensoría del Pueblo entre el 1 de enero y el 15 de agosto de 2019.

<sup>24</sup> Las definiciones de cada conducta vulneratoria están en los anexos de la presente Alerta Temprana

(Bolívar) y Santa Marta (Magdalena) con 7 casos respectivamente; Mocoa (Putumayo), Saravena (Arauca), Suarez (Cauca) y Tumaco (Nariño) con 6 casos cada uno; y finalmente Bogotá D.C y Convención (Norte de Santander) con 5 casos respectivamente.



Otro elemento a analizar es la ocurrencia de estas conductas durante el año 2019. Lo que se puede deducir de la información recopilada es que hay un incremento exponencial de estos hechos mes a mes, en tanto nos aproximamos a la fecha de la elección. Tal es el caso que al cierre de la presente Alerta Temprana, el número de conductas identificadas solo los primeros 15 días del mes de agosto, superaba la media mensual de conductas ocurridas con 45 casos.



En el presente ejercicio de monitoreo, a partir de la información recabada en terreno, se realizó una contrastación de documentos e información para determinar la presunta responsabilidad de grupos armados ilegales en estas conductas. Dicho ejercicio permitió identificar que grupos armados con injerencia local o regional pero que no se cuenta con información clara de su conformación o estructura (Desconocidos; Otros Grupos Armados Ilegales; Grupo Armado sin identificar) serían los responsables de 60% de estas conductas. Igualmente, y a renglón seguido, el ELN sería el responsable en 31 casos; Grupos Post Desmovilización de las AUC en 23 casos; las AGC en 19; las Disidencias de las FARC-EP en 17 casos y finalmente el EPL sería el responsable de 11 casos.

Estad conductas vulneratorias tuvieron una población afectada la cual de manera directa o indirecta, participa en el certamen electoral bien sea como pre - candidatos, candidatos y militantes políticos, así como grupos sociales o de sectores de especial protección para el Estado que estarían cercanos a los comicios. Si bien no es función de la Defensoría del Pueblo establecer nexos causales entre estas conductas y el rol de dichas personas, de cara a la descripción del escenario electoral es importante dar luces acerca de los roles de los afectados a fin de prevenir acciones que vayan en contra de sus derechos en los futuros comicios.

Población Afectada 1	Total Conductas	Tipo de Conductas	
		Colectivo	Individual
Candidato a la Alcaldía Municipal	75	15	60
Candidato al Concejo Municipal	58	18	40
Miembros de org. Políticas	36	13	23
Candidato a la Gobernación	16	5	11
Candidato a la Junta Administradora Local	11	3	8
Candidato a la Asamblea Departamental	7	2	5

Los datos anteriores permiten deducir que **147 precandidatos, candidatos o miembros de organizaciones políticas fueron objeto de conductas vulneratorias** contra sus derechos entre el 1 de enero y el 15 de agosto de 2019. De igual manera se puede establecer que la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento **de 56 acciones colectivas de amenaza o intimidación que también involucraron postulados a cargos de elección popular en las próximas elecciones o militantes de sus campañas o partidos políticos.**

Dentro de la población afectada identificada en el presente monitoreo, no solo existen personas directamente relacionadas con las elecciones, igualmente hay otras personas que tendrían potencialmente relación con el certamen electoral por su rol como líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos que se desempeñan en procesos políticos, veedores ciudadanos o impulsores de iniciativas ciudadanas. Igualmente funcionarios públicos o miembros de comunidades étnicas. A continuación un desglose de dicha afectación.

Población Afectada 2	Total Conductas
Líder Social y/o persona defensora de los DD.HH.	52
Servidores y funcionarios públicos	23
Miembro de grupos étnicos	15
Campesinos	12
Víctimas	11
Periodistas	4
Excombatiente	2
Miembros de sindicatos	2

Sin embargo la afectación más preocupante es contra líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos. En ese entendido, la Defensoría del Pueblo identificó entre el 1 de enero y el 15 de agosto de 2019, 52 casos en que estas personas quienes participan como pre - candidatos, candidatos, miembros de procesos políticos, veedores ciudadanos o impulsores de iniciativas ciudadanas, fueron víctimas de conductas vulneratorias a sus derechos.

Tipo de Conductas Vulneratorias	No. de Conductas
Amenazas contra personas o movimientos políticos	37
Homicidios	6
Otras conductas vulneratorias	4
Ataques o atentados contra individuos o sedes políticas	3
Utilización de métodos para generar terror en la PC	2
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>

Estos casos se dieron con mayor número en los departamentos de Bolívar y Nariño (7 casos respectivamente), Cauca (6 casos), Boyacá y Valle del Cauca (5 Casos respectivamente) y Cundinamarca (4 casos). Igualmente, Otros grupos armados (14 casos), las AGC y actores Desconocidos (10 casos cada uno) serían los presuntos responsables de estos hechos. Estos datos se complementan con una marcada tendencia identificada en el monitoreo del SAT, la cual permite señalar que los actores armados ilegales están generando una mayor presión sobre líderes comunales, comunitarios, indígenas, de comunidades negras y campesinos en el marco del presente proceso electoral. **Es de notar que genera aún mayor alarma que de los 13 casos de asesinato en el marco del monitoreo electoral, 6 de ellos correspondan a líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos.**

## Síntesis Nacional del Riesgo Elecciones 2019

Con posterioridad a la firma e implementación de los acuerdos de paz con las FARC-EP y durante 2019, se generó un incremento de la confrontación armada y de las acciones de violencia entre grupos armados ilegales en contienda e igualmente contra fuerzas del Estado. Esta crispación del orden público de cara a la realización de los comicios del próximo 27 de octubre hizo que la Defensoría del Pueblo realizara de manera extraordinaria un monitoreo para determinar los niveles de riesgo potencial para la población civil en el ejercicio de su derecho a la participación política así como para el desarrollo de las elecciones en sí mismas.

Ante ese escenario es posible determinar que no hay una orden nacional de desestabilización de elecciones por parte de estos grupos armados ilegales como sí lo existió durante el conflicto armado con las Farc-EP; esto en razón a que no se considera que haya grupos armados ilegales con capacidad para cubrir con su acción todo el territorio nacional y muy por el contrario, el riesgo identificado obedece a lógicas regionales, subregionales y locales de confrontación armada, control social y territorial, así como escenarios de alta conflictividad social. Esto genera a su vez la diferenciación de territorios en disputa armada y territorios con alta conflictividad social los cuales tienen particularidades en la descripción de sus riesgos en las próximas elecciones.

En territorios en medio de disputa armada se pueden presentar vulneraciones a los derechos a la vida e integridad mediante hechos de amenazas contra personas o movimientos políticos; ataques o atentados contra individuos o sedes políticas; la utilización de métodos o medios para generar terror en la población civil; homicidios, confinamiento; el desplazamiento forzado de población civil. Igualmente se pueden presentar conductas contra el proceso electoral como el constreñimiento al sufragante; la perturbación del certamen democrático; restricciones a la movilidad; corrupción al sufragante; entre otros. Tal es el caso de los municipios que pertenecen a subregiones como el Piedemonte Araucano, Catatumbo, Bajo Cauca, Nudo del Paramillo, Costa Pacífica Nariñense y Caucana, Magdalena Medio Bolívarense, Llanos del Yari, Norte del Cauca, la cuenca de los ríos Atrato, San Juan y Baudó; zona cordillerana de Nariño y frontera con Venezuela se encuentran en riesgo extremo.

En territorios en medio de alta y media conflictividad social también es posible la ocurrencia de vulneraciones a los derechos a la vida e integridad y conductas contra el proceso electoral debido a la presencia y acción de grupos armados ilegales consolidados en el territorio y con interés en influir en la elección local que, debido a las condiciones de vulnerabilidad en el territorio, falta de garantías a los derechos de las personas y la observación de estos territorios como zonas con conflictividad menor a las zonas en conflicto, aprovechan dicha falta de acción estatal para extender sus controles a nivel municipal como el caso de Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC o Grupos de Delincuencia Organizada - GDO. En estas zonas hay una alta injerencia de redes de corrupción local que trabajan de la mano con estos grupos para lograr controles políticos locales. Este fenómeno es posible verse en ciudades como Santa Marta, Cartagena,

Cúcuta, Medellín, Bogotá, Cali y municipios de la Mojana Sucreña, también Mercaderes (Cauca), Mocoa y Puerto Asís (Putumayo) y otras localidades del norte del Valle del Cauca.

Los grupos armados ilegales tienen interés de intervenir y lograr penetrar a las administraciones públicas mediante estrategias diversas, todas ellas impregnadas de la forma particular de actuación que dicte la lógica de la confrontación armada o la conflictividad social en el territorio. Por ejemplo el ELN, EPL y las autodenominadas Disidencias FARC han proferido públicamente en diversos territorios, intimidaciones contra personas contrarias a sus posiciones políticas de cara a las próximas elecciones; de hecho, a nivel municipal, han intentado presionar algunos sectores políticos (como el caso del ELN en el piedemonte Araucano contra el Centro Democrático). Esta acción se logra mediante hechos de violencia y amenaza pública y en algunos lugares en el asocio de estas estructuras armadas.

Mientras tanto, grupos como las AGC y otros Grupos post desmovilización de las AUC no hacen público su interés por la injerencia en la política ya que se ubican en territorios controlados (como el caso de la Mojana Sucreña y Bolívarense) y por medio de acciones de violencia ejemplarizante e intimidación directa a candidatos o partidos. Es decir que estos grupos sí tienen el interés de demostrar su poder local para las próximas elecciones pero sin actos que generen mayor visibilización. Otro elemento importante es la presencia de Grupos de Delincuencia Organizada que operan bajo contrato al nivel municipal o local en ciudades, lo que los convierte en prestadores de servicios de violencia política focalizada.

La presencia de estos grupos está estrechamente ligada con la presencia de economías ilícitas y disponibilidad de amplios recursos ilegales en las regiones que potencialmente podrían ayudar a cualquier candidato. Esta oferta de dinero ilegal para la financiación de campañas no tiene una vigilancia específica del Estado, razón por la cual la financiación de candidatos con dineros ilegales es un gran riesgo para las elecciones de octubre próximo. En este escenario hay actores armados nacionales y actores transnacionales del narcotráfico como oferentes de dichos dineros.

Como poblaciones con potenciales riesgos de afectación a sus derechos en las próximas elecciones podemos identificar a candidatos y miembros de partidos políticos en zonas de riesgo extremo, excombatientes y militantes del partido FARC, miembros del Centro Democrático, personas defensoras y líderes sociales, miembros de grupos étnicos involucrados en la contienda electoral así como funcionarios públicos encargados de vigilancia y control de los comicios. Las presentes elecciones tienen como elemento clave, la presencia de poderosos enclaves políticos locales y regionales que van a ser contrapeso de nuevas opciones políticas como el partido FARC y expresiones políticas emanadas del movimiento social, así como de grupos significativos de ciudadanos, lo que demandará del Estado y el Gobierno, la toma de acciones estratégicas para garantizar el derecho a la participación política en medio de un ambiente de polarización y estigmatización política y mediática e intereses corruptos en los territorios advertidos por acceder o mantenerse en el poder local o regional.

## 6. Análisis Macroregional

El presente capítulo abordará los análisis realizados para las siete (7) macroregionales en las que se divide el país para el SAT. Cada análisis contendrá: Panorama electoral macro región; Grupos Armados Ilegales y Dinámica de la confrontación armada y finalmente un paquete de Recomendaciones especiales para autoridades de cada macroregión.

### MACRO REGIÓN AMAZONÍA

(Conformada por los departamentos de Huila, Caquetá, Putumayo, Amazonas y Vaupés)

#### Panorama electoral macro región Amazonía

En el año 2018 la Defensoría del Pueblo la Alerta de Riesgo Electoral 022-18, en la cual se advirtió sobre los riesgos relacionados con las conductas en el marco del conflicto armado que podían constituir violaciones al derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y/o delitos contra los mecanismos de participación democrática. En el marco de la Alerta se identificaron las estructuras disidentes de las FARC-EP como fuente principal de riesgo en todos los departamentos de la macro región Amazonía y concretamente en los departamentos de Putumayo y Caquetá. Otros grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC y en el Huila, Grupos de Delincuencia Organizada, ponen en riesgo en nivel extremo y alto, municipios en los departamentos de Putumayo y Caquetá, y en riesgo medio Huila, Caquetá, Putumayo y Vaupés.

Las elecciones departamentales y regionales del presente año en la macro región Amazonía se caracterizan por la postulación de candidatos que se habían presentado en elecciones anteriores sin ganarlas, la candidatura de exmandatarios, la participación de líderes sociales, la participación del nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común y la participación de partidos indígenas en los departamentos de Vaupés y Amazonas. Como tendencia general departamental se observa la postulación de candidatos de los partidos tradicionales y del nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

Se trata de las primeras elecciones departamentales y regionales con la guerrilla FARC EP en proceso de reincorporación, con la posibilidad de un aumento de votantes que asisten a las urnas, pero a la vez con el riesgo de verse troncada la participación por la presencia de grupos armados ilegales disidentes de las FARC-EP o de otros grupos armados ilegales que con su actuar pueden afectar la libertad de los electores y de los candidatos.

## Grupos Armados Ilegales

La macro región Amazonía tiene presencia y accionar de grupos armados ilegales disidentes de distintos frentes de las FARC-EP y de las Columnas Móviles Dagoberto Ramos y Teófilo Forero, carteles de narcotráficos nacionales y transnacionales y en el departamento del putumayo La Construcción de origen pos-desmovilización de las AUC.

La presencia de éstos grupos armados ilegales en la macro regional constituye una amenaza para las elecciones teniendo en cuenta que después de la salida de las FARC-EP de la zona se reacomodaron otros grupos armados ilegales o las disidencias de la misma guerrilla, junto con la permanencia de las amenazas hacia líderes y defensores de derechos humanos, la estigmatización de la población excombatiente, el desconocimiento de la población en proceso de reincorporación frente al ejercicio del voto o la conformación de partido político y las barreras de acceso a los puestos de votación en las áreas rurales y alejadas como los departamentos de Putumayo, Caquetá, Vaupés y Amazonas.

La dinámica de la confrontación armada en el suroriente colombiano se caracteriza por los siguientes factores concurrentes: 1) Reconfiguración y fortalecimiento de grupos armados ilegales disidentes de las FARC-EP ejerciendo control territorial y social, extorsiones y reclutamiento forzado y utilización de niños, niñas y adolescentes, 2) Crecimiento de los carteles de narcotráfico y su control de las fases de compra y comercialización de la pasta base de coca, así como en el control de las rutas para la comercialización de pasta base de coca y marihuana hacia las áreas de frontera de países como Brasil y Perú, 3) Alianzas de los grupos armados ilegales disidentes de las FARC-EP con grupos delincuenciales al servicio del narcotráfico.

En el departamento del Huila, en el occidente de la zona rural de Neiva, la presencia de un grupo delincencial al mando de “Germán López” realizando extorsiones, amenazas y persecuciones a líderes y habitantes del territorio bajo la intimidación directa generando un ambiente de temor. A su vez la disidencia de la columna móvil Dagoberto Ramos de las FARC - EP viene desde el norte del departamento del Cauca dando a conocer las intenciones de combatir el grupo de Germán López y establecerse en la zona para ejercer control de la misma. En el oriente del municipio de Neiva hacen presencia las disidencias del frente 17 y de la Columna Móvil Teófilo Forero y en las comunas 6, 8 y 10 de la ciudad de Neiva se han presentado homicidios por bandas que pretenden controlar áreas específicas de las comunas estableciendo fronteras invisibles, amenazando a los pobladores que denuncian estos hechos y provocando desplazamiento interurbano, lo que se muestra como un riesgo alto para el adecuado desarrollo del proceso electoral.

Al oriente del departamento existen grupos armados que se identifican como FARC EP Columna Móvil Dagoberto Ramos, Comisión Financiera Manuel Marulanda Vélez y disidencias de la Columna Móvil Teófilo Forero que vienen ocupando territorios de los municipios en frontera con el departamento del Caquetá. Estas estructuras anunciaron su

posicionamiento permanente, ejerciendo control social y extorsiones económicas a comerciantes, agricultores y docentes.

En el sur del departamento hay presencia de diferentes carteles del narcotráfico, el cartel Héroes del Valle, Los Paisas proveniente de la ciudad de Medellín, El cartel de Saladoblanco, un grupo del municipio de Pitalito y el Cartel de Jalisco Nueva Generación de México, los cuales mueven pasta de coca desde el Caquetá en tránsito hacia el Huila y Cauca y salida al pacífico. En esta zona para el proceso electoral se presenta un nivel de riesgo de constreñimiento electoral para la población siendo de gran interés para los grupos de narcotráfico posicionar gobernantes para sus propósitos. En el mes de mayo de 2019 se presentaron denuncias anónimas ante la personería municipal de Neiva en las cuales aseguran que las campañas que están iniciando para la alcaldía de este municipio para el periodo 2020 - 2024 tienen filtraciones de dineros provenientes del narcotráfico<sup>25</sup>.

En el departamento del Caquetá, los grupos armados ilegales disidentes de las FARC-EP vienen en un proceso de reconfiguración y han extendido sus acciones a varios municipios. El frente 40 desde la región comprendida por los municipios de San Vicente del Caguán y la zona compartida con La Macarena (Meta), hacia el oriente del primero y la zona de Cartagena del Chairá. Así mismo, la aparición de las disidencias de las FARC-EP del frente 62 con un grupo autodenominado Unidad Rodrigo Cadete de las FARC EP en inmediaciones de San Vicente del Caguán, Puerto Rico, Cartagena del Chairá, sur de La Montañita y con apariciones esporádicas en el municipio del Paujil. En la zona sur del departamento, particularmente en municipios ubicados sobre la franja del río Caquetá, Curillo y Solano, ha hecho presencia la disidencia del frente primero, y en el primer semestre de 2019 hizo presencia en zona rural del municipio de Curillo un grupo autodenominado como “Frente Carolina Ramírez FARC EP”, el mismo que ha hecho presencia en el departamento del Vaupés.

Esta situación contrasta con la presencia de un grupo armado ilegal autodenominado como “Cartel de Sinaloa” en inmediaciones de los municipios de Solano, Curillo y recientemente en el municipio de San José del Fragua, cuyo interés se encuentra en las fases de compra y comercialización de la pasta base de coca, así como en el control de las rutas para la comercialización de pasta base de coca y marihuana hacia las áreas de frontera con Brasil y Perú.

En el departamento del Putumayo hace presencia el grupo armado ilegal disidente de las FARC-EP del frente 32 en alianza con las disidencias del frente 1 en los municipios del medio Putumayo. En el bajo Putumayo está el grupo armado ilegal disidente de las FARC-EP del frente 48 en alianza con el grupo delincuenciales al servicio del narcotráfico, de origen pos-desmovilización de las AUC La Construcción. La alianza entre La Construcción y disidencias del frente 48 es la prolongación de la división de capacidades logísticas que venía funcionando desde el periodo de conversaciones por la paz en La Habana. Actualmente La Construcción realiza el enlace con grupos de carteles de Centroamérica para el comercio del

<sup>25</sup> La personería municipal se encuentra realizando la investigación respectiva y remitió dichas denuncias al Consejo Nacional Electoral para el seguimiento de control en las campañas en cuanto a los topes de financiamiento.

clorhidrato de cocaína y las disidencias del frente 48 controlan la producción de la hoja de coca a nivel rural. Estos grupos actualmente han centrado sus acciones sobre la economía del narcotráfico, la extorsión al comercio, al transporte, minería, tala y ganadería.

La presencia de la disidencia del frente primero de las FARC EP también se observa en los departamentos del Amazonas y Vaupés. Concretamente en el departamento del Vaupés generaran incertidumbre en las comunidades en las que transitan como en el medio Vaupés, zona rural del Municipio de Mitú, que de acuerdo a la información de las comunidades para las elecciones regionales, la disidencia del frente primero de las FARC - EP, tiene un candidato partidario al cual se le estaría colaborando monetariamente en su campaña. Un accionar de las disidencias del frente primero es que a los pobladores que no tengan afinidad con el candidato de ellos, les restringen la movilidad fluvial hasta el punto de votación. Finalmente, en el departamento del Amazonas confluyen con el grupo armado ilegal disidente de las FARC-EP del frente 48 y grupos de narcotraficantes sin identificar.

#### Recomendaciones Especiales Macroregionales Amazonía

ENTIDAD	RECOMENDACIÓN
Fuerza Pública	Apoye, por medio aéreo, el trasporte del material electoral a las zonas más alejadas del Caquetá, Putumayo, Vaupés y Amazonas.
Gobernaciones y Alcaldías municipales	Garantizar y fomentar la participación con el ejercicio ciudadano del voto a la población indígena en las áreas no municipalizadas y Municipios del departamento.
Delegaciones Departamentales de la Registraduría y la Comisión de Seguimiento a los Procesos Electorales	Aplicar los protocolos de seguridad para el traslado de funcionarios y material electoral a las mesas de votación y a los lugares de escrutinio, especialmente en los sectores y municipios más apartados y/o de difícil acceso, con el fin de prevenir actos de sabotaje por parte de grupos ilegales y asegurar que las urnas no sean alteradas o extraviadas.
Gobernaciones de Caquetá y Meta	En coordinación con las alcaldías de San Vicente del Caguán y La Macarena, y la Fuerza de Tarea Conjunta Omega se les recomienda la adopción de medidas que garanticen la libre movilidad y el ejercicio del derecho al voto de la población que habita en el área denominada “zona compartida”.

<b>Delegación Departamental de la Registraduría en el Vaupés y Amazonas</b>	Realicen jornadas de cedulación para los jóvenes indígenas de las comunidades lejanas quienes solo cuentan con el registro civil como identificación, habiendo cumplido la mayoría de edad fomentando mayor participación de los jóvenes.
---	---

## MACROREGIÓN CARIBE

(Compuesta por los departamentos de La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Archipiélago de San Andres y Providencia)

### Panorama de Riesgo electoral

Los riesgos que enfrenta la macrorregión Caribe en el marco de la coyuntura electoral actual, se configuran a partir de tres escenarios:

- a) Posibles alianzas de candidaturas con grupos armados organizados al margen de la Ley o vinculados con éstos. Es una tendencia en la macrorregión Caribe que miembros de los partidos políticos tradicionales generen alianzas con grupos armados organizados al margen de la Ley (principalmente estructuras derivadas del paramilitarismo), con fines de financiación y respaldo.

Estas alianzas han resultado estratégicas para posibilitar la continuidad de algunos sectores políticos en cargos de poder; situación que ha viabilizado, en algunos casos, el impulso de redes clientelares que favorecen los intereses inversionistas de ciertos grupos empresariales, el acaparamiento de tierras y apoyo a estructuras de narcotráfico en la preservación de “ruta[s] de distribución y comercialización de estupefacientes, que se articulan por los diferentes corredores de salida hacia los puertos marítimos (Santa Marta, Cartagena, Barranquilla) y puertos naturales en la Guajira, Magdalena, Atlántico, Sucre y Córdoba”<sup>26</sup>.

- b) Constreñimiento al sufragante: La presencia de los grupos armados post-desmovilización AGC, Águilas Negras, Pachencas (también identificados como Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada), Caparrapos; de grupos insurgentes como ELN y de grupos delincuenciales organizados como Los Costeños, La Ronda, Los Zona, entre otros; representa un riesgo al ejercicio del derecho al voto de la población civil, toda vez que, en virtud de las alianzas estratégicas con sectores políticos y de poder, distribuyen panfletos y convocan a reuniones en las que imponen la elección de voto, amenazando con tomar represalias en caso de desobediencia. De estas dinámicas se desencadenan estrategias de favorecimiento y estigmatización de candidatos, corrupción, voto fraudulento, clientelismo y trashumancia electoral<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Defensoría del Pueblo-Colombia. “ALERTA TEMPRANA N° 022 -18”. Febrero 14 de 2018.

<sup>27</sup>En Atlántico fueron inscritas atípicamente 16.714 cédulas en Barranquilla y 12.606, en Soledad, siendo uno de los departamentos que registran mayores niveles de inscripción atípica.

- c) Estigmatización: Defensores de derechos humanos, líderes de juntas de acción comunal, líderes ambientales, militantes de Colombia Humana y del partido político Fuerzas Alternativa de Colombia -FARC-, se han convertido en foco de amenazas, principalmente difundidas mediante panfletos firmados por las Águilas Negras y las AGC, quienes, tras tildarlos de “guerrilleros, izquierdistas, petristas o castrochavistas” los declaran como objetivo militar, exigiéndoles desalojo. A su vez, los grupos armados organizados referidos, representan una amenaza sobre los movimientos sociales que aspiran a alguna representatividad en los comicios próximos, especialmente en los departamentos de Bolívar, Atlántico, Magdalena y Sucre. Al respecto, se han presentado amenazas contra candidatos, líderes sociales y mandatarios locales, a través de mensajes físicos y de texto, correos electrónicos y secuestros *express*.

Se advierte, en consecuencia, que pueden presentarse situaciones como variaciones atípicas de la participación electoral, escenarios de violencia política, corrupción, fraude, clientelismo, dificultad de acceso a puestos de votación e inestabilidad institucional. De igual manera, se menciona la posibilidad de que puedan ocurrir alteraciones al orden público, debido a inconformidades de los participantes en la contienda electoral.

### **Presencia y situación actual de los grupos armados ilegales**

En la macrorregión Caribe predomina la presencia de los grupos armados post-desmovilización: AGC y Los Pachenca, grupo derivado del Bloque Resistencia Tayrona -BRT-, comandado por Hernán Giraldo. El primero, las AGC, ejerce acciones dirigidas al control parcial<sup>28</sup> y total<sup>29</sup> en subregiones de los seis departamentos, bien sea de manera directa o a través de la articulación con grupos de criminalidad organizada a nivel local<sup>30</sup> y de quienes, además, se presumen vínculos con el cartel de Sinaloa (México), para fines de narcotráfico. El segundo, Los Pachenca, a pesar de los golpes militares recibidos durante el 2019, que implicaron bajas de mandos altos y medios en la estructura, decomiso de armamento y cargamentos de cocaína, aún conservan dinámicas de control socio-territorial en los departamentos de Magdalena, Bolívar y La Guajira; siendo el Magdalena donde más fortalecida se encuentra su accionar.

A su vez, se ha identificado presencia focalizada de otros grupos pos desmovilización como los Caparrapos, en Bolívar; bandas delincuenciales avocadas al narcotráfico como La Ronda, en el sur de Cartagena y Los Costeños en Atlántico (Barranquilla, especialmente). Es de anotar que la banda Los Costeños tiene nexos con las AGC a partir de contrataciones en calidad de “trabajo por encargo”, permitiéndole a éstas evitar señalamientos directos, fortalecer redes de narcotráfico locales, contratación de jóvenes y adolescentes que dificultan la infiltración de inteligencia; entre otros.

<sup>28</sup> Troncal del Caribe (Bolívar, Magdalena, La Guajira); Corozal, Sincelejo y Sampedra, en Sucre; Dibulla, en La Guajira, San Andrés.

<sup>29</sup> La Mojana y San Onofre, en Sucre; Montes de María Bolivarenses, en Bolívar.

<sup>30</sup> Barranquilla, Cartagena, San Andrés.

En el caso de La Guajira existen grupos de delincuencia organizada vinculados con la dinámica del conflicto armado mediante alianzas con grupos post- desmovilización, que operan tanto en zona rural como en las zonas urbanas, principalmente de los municipios de Maicao, Uribia y Riohacha. Dentro de los grupos identificados a la fecha se encuentran La Banda de Huguito y Los Caradura en el municipio de Riohacha, quienes además de tener vínculos con redes de narcotráfico, realizan extorsiones, amenazas, robo de ganado, secuestros, homicidios y desplazamientos forzados intraurbanos y rurales.

A su vez, delinquen los grupos los de La Zona y Los Palmar, que operan en las trochas fronterizas ubicadas en el corregimiento de Paraguachón, controlando el paso de migrantes irregulares, cobro por el paso de vehículos, contrabando de gasolina y armas. Asimismo, se han denunciado casos de violencia sexual, homicidios y robo de vehículos de transporte; delitos perpetrados por los integrantes de dichas bandas.

Se ha identificado, también, la presencia del ELN en los municipios de Fundación, El Banco, Guamal y San Sebastián, en el departamento de Magdalena, así como en los municipios de El Molino, San Juan del Cesar, Barrancas, Albania, Fonseca, Hatonuevo y Maicao, en el departamento de la Guajira. Las zonas donde se encuentran dichos municipios facilitan la conformación de corredores estratégicos con la frontera venezolana, la Serranía del Perijá (departamento del Cesar) y los municipios del centro y sur del departamento de Bolívar. Es de anotar que, en el caso de La Guajira, el ELN transitan los corredores históricamente ocupados por las FARC-EP-.

Finalmente, se destacan la difusión esporádica de panfletos amenazantes firmados por las Águilas Negras, dirigidos a líderes y defensores de derechos humanos, en toda la macrorregión.

#### Recomendaciones Especiales para Macroregion Caribe

ENTIDAD	RECOMENDACIÓN
Gobernaciones de La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Archipiélago de San Andres y Providencia	Vincular al Comité de Seguimiento a la Unidad Nacional de Protección -UNP- con el propósito de que se oriente acerca del proceso para acceder al Programa de Protección y así mismo conozcan acerca de posibles situaciones de amenaza contra la vida e integridad de candidatos o comunidades, de cara al proceso electoral.
Gobernación del Archipiélago de San Andres y Providencia	Crear un comité de seguimiento electoral para el municipio de Providencia

<p>Registraduría Nacional</p>	<p>A la Registraduría regional de San Andrés articular con autoridades locales la realización de jornadas de socialización sobre delitos electorales a la comunidad raizal, isleña y residente.</p>
<p>Ministerio de Defensa Nacional</p>	<p>-Fortalecer la presencia de la fuerza pública en zonas rurales municipales de los municipios del Canal de Dique y en la zona insular de Cartagena donde podrían presentarse alteraciones del orden público y difícil acceso a las urnas de votación.</p> <p>-En coordinación con el Batallón de Infantería No. 6 Cartagena, Armada Nacional y Departamento de Policía Guajira, garantizar la seguridad en los puestos de votación y Registradurías Municipales del Departamento de la Guajira en la próxima jornada electoral regional, con el propósito de prevenir situaciones de riesgo que afecten a electores, candidatos, jurados y comisiones escrutadoras.</p> <p>- Fortalecer la presencia de la Fuerza Pública en la isla de Providencia para garantizar el acceso a las urnas de votación y controlar los desplazamientos irregulares por vía marítima y aérea que puedan presentarse desde la isla de San Andrés con fines de fraude electoral.</p>
<p>Ministerio de Relaciones Exteriores</p>	<p>- Informar a los países limítrofes (Venezuela) acerca del calendario electoral en Colombia y las acciones a seguir en materia de seguridad durante la próxima jornada electoral, con el objetivo de prevenir situaciones de tensión y/o riesgo para los colombianos (Pueblo Wayuú y colombianos residentes en Venezuela) que realizan tránsito fronterizo para ejercer el derecho a la participación.</p> <p>- Articular acciones con el Ministerio de Defensa (Batallón de Infantería No. 6 Cartagena, Armada Nacional y</p>

Departamento de Policía Guajira) con el fin de garantizar y proteger los flujos migratorios mixtos que se presentan en la Media y Alta Guajira durante y posterior a la Jornada electoral.

## MACROREGIÓN CENTRO ANDINA

(Compuesta por los departamentos de Risaralda, Quindío, Caldas, Cundinamarca, Tolima y Bogotá D.C.)

### Panorama de Riesgo electoral

Existen cuatro aspectos fundamentales a tener en cuenta de cara al proceso electoral para los departamentos que componen esta macroregión:

A) La primera tiene que ver con la posible injerencia de los actores armados ilegales -sin descartar la eventual incidencia que puedan tener los carteles mexicanos a través de financiación de campañas políticas- en función de las candidaturas con las que tienen algún tipo de afinidad o coincidencia de intereses; esto, considerando la ambición que tendrían algunos de estos grupos en incidir en espacios del poder público, intervenir en los procesos de toma de decisiones regionales y tener incidencia en las dinámicas de las comunas y/o localidades, municipios y departamentos. Por ejemplo, en la ciudad de Manizales, la injerencia de algunos Grupos Armados Ilegales post desmovilización de las AUC se estaría dando de manera articulada con sectores políticos y económicos, quienes a través de una estructura armada de asiento local denominada “Clan de la Montaña”, estarían ejerciendo no solo el control de rentas ilegales, sino también acciones violentas contra dirigentes de oposición y defensores y defensoras de DDHH.

En Dosquebradas (Risaralda) por su parte, se ha evidenciado la intervención de la estructura armada ilegal “La Cordillera”, que estaría ofreciendo estupefacientes a cambio de votos, aprovechando las condiciones de vulnerabilidad de jóvenes mayores de edad y consumidores de estas sustancias. Esta no es una dinámica reciente en la región, pues ya la Defensoría del Pueblo ha venido identificando una situación similar en algunas fincas cafeteras del Eje, en donde se aprovecha el consumo de estupefacientes por parte de algunos recolectores y se acude a la iniciación en el consumo de quienes no lo hacen, para que el pago por su trabajo se realice a través del suministro de drogas o que se cruce su salario con el valor de las sustancias psicoactivas que les fueron entregadas directamente por los administradores de estas fincas.

B) La segunda se refiere al ejercicio de violencia sobre líderes comunales, étnicos, sociales, personas en proceso de reincorporación de las FARC-EP y miembros del Partido Político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común -FARC- que buscan una mayor participación social y política y que, a través de candidaturas propias o en apoyo a determinadas candidaturas, son vistos como una amenaza a los intereses de las AGC, de las estructuras armadas ilegales y/o de los Grupos de Delincuencia Organizada, por su

labor de denuncia, por la visibilización que hacen de los territorios, o por su respaldo a iniciativas políticas que afecten poderes e intereses previamente establecidos en los territorios.

C) La tercera tiene que ver con el posible apoyo e injerencia de políticos condenados por nexos con grupos armados ilegales, así como de antiguos jefes y miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia que concluyeron sus condenas en el marco del proceso de Justicia y Paz, quienes a pesar de estar en prisión, nunca perdieron su influencia en los territorios, por medio de la figura de “testaferros”, alianzas con políticos o gracias a la negociación “de los derechos” para actuar en la zona con otros grupos armados ilegales y estructuras armadas.

D) La cuarta, tiene que ver con el eco que ha tenido en el contexto anteriormente descrito, el discurso de estigmatización y señalamiento promovido desde algunos sectores políticos que hoy hacen parte de la disputa electoral, bajo el cual han tendido a normalizarse amenazas e intimidaciones sobre ciertos liderazgos que actualmente hacen parte de algún proceso político. Las amenazas surgidas en el marco de este contexto, han sido difundidas principalmente a través de panfletos que han circulado en redes sociales, así como de mensajes de texto y vía WhatsApp, e inclusive, a través de elementos simbólicos como coronas fúnebres, como ocurrió recientemente en la ciudad de Bogotá, con el envío de una corona fúnebre a la sede de la Alianza Social Independiente, con el nombre de la Representante Legal del Partido.

### **Presencia y situación actual de los grupos armados ilegales**

El **primer escenario** de riesgo tiene lugar con ocasión del vacío dejado por las FARC-EP en el negocio del narcotráfico hacia 2017, lo que ha venido estructurando una suerte de organización nodal en la que las AGC ha asumido el control de la economía del conflicto, el manejo de rutas y la concreción de los negocios asociados al narcotráfico a través de la tercerización de gran parte de las actividades requeridas para los efectos. Para ello utiliza otras células o nodos de la red, principalmente, en estructuras armadas ilegales como La Cordillera, La Oficina de Envigado, Los Rastrojos, La Empresa, entre otros, quienes son el segmento más visible de la cadena.

Un tercer nodo que se estructura aquí, se compone de los grupos delincuenciales organizados -GDO- que son articulados, tercerizados o cooptados por las Estructuras armadas ilegales, teniendo a cargo el desarrollo de labores concretas dentro de la cadena de valor. Entre ellas se destaca el desarrollo de actividades de sicariato, la venta de estupefacientes al menudeo, la imposición de tributos ilegales a cambio de “seguridad”, extorsiones a comerciantes y transportadores. Es este nodo, el que frecuentemente incorpora a los eslabones más débiles de la cadena la vinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en diferentes actividades, se concentran los mayores esfuerzos de la Fuerza Pública y de las autoridades locales, materializados principalmente a través de capturas y con la incautación y decomiso de armas y estupefacientes.

En esta estructura nodal, las AGC, diferentes estructuras armadas y GDO que son articulados, cooptados y/o tercerizados, se mueven en una suerte de dinámicas cooperación (violencia invisible-altos niveles de control social)-violencia visible (altos índices de homicidios, mensajes a través de prácticas de violencia no comunes y prácticas orientadas a generar miedo), con ocasión de los frecuentes relevos, reacomodamientos o recomposiciones que tienen lugar como reacción a la acción de la fuerza pública y/o para garantizar el flujo de las economías ilegales, a través de advertencias a sus enemigos; el ejercicio del control sobre los eslabones débiles de la cadena de distribución y comercialización de drogas y sobre los habitantes de los territorios; así como para inhibir la denuncia ante las autoridades.

En este contexto además, los actores armados ilegales acuden a acciones de violencia selectiva en contra del movimiento social, miembros de organizaciones sociales, cívicas, comunitarias, autoridades indígenas, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, mujeres, líderes sociales y personas defensoras de defensoras de derechos humanos, así como contra Organizaciones sociales y políticas alternativas, que se materializan en amenazas, homicidios selectivos, desplazamientos instraurbanos, acciones de estigmatización y otras conductas vulneratorias.

El **segundo escenario** de riesgo está determinado por el despliegue de procesos de expansión de las AGC tras la salida de las FARC-EP de la zona cordillerana, así como del posicionamiento del Ejército de Liberación Nacional -ELN a través del Frente de Guerra Occidental, quien también ha afianzado su presencia armada a través de acciones de control sobre el corredor de movilidad que comunica la zona de Cultivos de Uso Ilícito en el medio San Juan chocoano desde el municipio de San José del Palmar, hacia la zona norte de del municipio de Bagadó y el sur de Antioquia, pasando por los municipios de Pueblo Rico y Mistrató en Risaralda.

En los municipios de Guática y Quinchía se suma a esta dinámica territorial del conflicto, la presencia y accionar de grupos armados ilegales como el Frente Cacique Pipintá de las AUC, que no hizo parte del proceso de desmovilización, y que ha acogido excombatientes del Frente William Calvo, en disidencia del EPL, a través de acuerdos operativos con las autodenominadas AGC para el control territorial en el corredor entre Guática - Anserma (Caldas) - Quinchía - Riosucio (Caldas).

En este contexto, los mecanismos de control poblacional y territorial de las AGC y del ELN permiten prever el despliegue de acciones de control militar de los territorios, restricciones a la movilidad de los votantes y candidatos, así como amenazas y ataques contra la vida e integridad de líderes y lideresas de organizaciones de base y movimientos políticos, la posible articulación con poderes políticos regionales y locales, y la manipulación de los electores como puede ocurrir en la región noroccidental de los departamentos de Risaralda y Caldas, y el municipio de San José del Palmar (Chocó), advirtiendo sobre estos territorios, un alto riesgo de afectaciones específicas sobre los derechos a la vida, a la integridad, a la seguridad, así como sobre las libertades civiles y

políticas de las comunidades indígenas que conforman los Resguardos y parcialidades indígenas allí ubicados.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que las expresiones de la presencia del ELN en estos territorios, son diferentes a aquellas que tienen lugar en los contextos urbanos. Dicho esto, se advierte que el proceso de expansión por el que atraviesa esta guerrilla desde 2014 en la ciudad de Bogotá D.C., sumado al uso que le ha dado a la violencia indiscriminada como mecanismo para lograr visibilidad y presionar eventuales negociaciones, permite advertir la posibilidad de ataques con explosivos contra instalaciones de la Policía o del Ejército, o contra la infraestructura estratégica de la ciudad, en la medida en que se acerca la contienda electoral.

El **tercer escenario** de riesgo tiene que ver con la presencia de estructuras y ex combatientes que no se acogieron al proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y de contextos de ausencia de garantías de participación reales para ex combatientes FARC-EP, lo que permite advertir riesgos específicos sobre militantes y candidatos del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, así como sobre los niveles de participación en los municipios en los que éstos tienen presencia, ya sea a través de actos violentos sutiles o ejemplarizantes dirigidos hacia los sufragantes que evidencien identidad con las propuestas políticas de estos candidatos, o en contra de aquellas personas que sean identificadas como parte de este partido político.

En el sur del Tolima se identifican por ejemplo, riesgos asociados a la presencia de estructuras derivadas del reincorporado Sexto frente de las FARC EP, entre las que se destaca la ‘Columna Móvil Dagoberto Ramos’, así como de una estructura armada que estaría extendiendo sus operaciones desde la vereda Esmeralda Alta del municipio de Planadas hacia el departamento del Huila. Esta estructura estaría relacionada con algunos de los asesinatos presentados en el territorio entre 2018 y 2019, y del desplazamiento forzado de al menos un (1) excombatiente en proceso de reincorporación<sup>31</sup>.

Así mismo, la Defensoría del Pueblo ha registrado el caso de un ex combatiente FARC-EP y único pre candidato a la Asamblea departamental del Tolima por ese partido, que no obstante no pudo realizar la inscripción de su candidatura con ocasión de la inhabilidad que registraba con ocasión de los antecedentes judiciales consignados por hechos previos a la firma del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

### Recomendaciones Especiales para Macroregional CentroAndina

ENTIDAD	RECOMENDACIÓN
Personerías municipales y Procuradurías Regionales	Observar el diseño y ejecución de las estrategias de las instituciones

<sup>31</sup> Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana 016 de 2019.

competentes en materia de prevención de violaciones y protección de derechos fundamentales de miembros de partidos políticos y candidatos a las elecciones territoriales de octubre de 2019, y ejercer control sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas. Presentar un informe sobre la evolución de la situación de riesgo a la Defensoría del Pueblo, a más tardar el día 20 de octubre de 2019.

## MACRORREGIÓN NOROCCIDENTE

(Compuesta por los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba)

### Panorama de Riesgo electoral

De acuerdo con la Registraduría Nacional, el potencial electoral vigente para los departamentos de Córdoba, Antioquia y Chocó se compone de 6.416.006 personas, que corresponden a un 17,3% del censo nacional<sup>32</sup>. En lo que respecta a los partidos y movimientos políticos que se prevé participen de las justas electorales en estos departamentos, se identifica que todas las colectividades con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral han anunciado la factible postulación de candidatos, algunos mediante posibles alianzas.

En **Córdoba**, se destaca la participación de los siguientes partidos y movimientos políticos; Partido Social de la Unidad Nacional (de la U), máximo elector en el departamento; partido Conservador; Partido Centro Democrático; una coalición de movimientos alternativos afines al Acuerdo de Paz, de la cual formarían parte el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), la Alianza Verde, la Unión Patriótica (UP), el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) y el Polo Democrático Alternativo y, por último, un grupo de ex alcaldes que busca reconquistar el poder político.

En **Antioquia**, por su parte, tanto para la Gobernación de Antioquia, como para la elección de asamblea departamental y concejos municipales, todos los partidos políticos con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral (CNE), han anunciado la postulación de candidatos, algunos incluso por medio de alianzas entre sí, como sería el caso del Partido FARC.

Finalmente, en **Chocó**, los partidos, movimientos, organizaciones políticas y/o ciudadanos que participan en la jornada son: el Partido Liberal, Cambio Radical; Partido Social de la

<sup>32</sup> Cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil, *Censo Electoral*, Actualizado el 26/06/2019. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html>

Unidad Nacional (Partido de la U); Partido FARC, con candidatos propios y en alianza; y también existe participación de Grupos Significativos de Ciudadanos.

De conformidad con las situaciones de amenaza registradas en 2019, en los territorios que conforman la macrorregión, es posible identificar diversos repertorios de violencia de los grupos armados ilegales con el propósito incidir o afectar el desarrollo del proceso electoral de manera directa e indirecta.

En cuanto a **las situaciones directas de riesgo** para partidos, candidatos/as y movimientos políticos, es posible destacar las siguientes:

- En primer lugar, mediante el empleo de mecanismos de intimidación - particularmente amenazas- y homicidios, presuntos miembros de grupos posdesmovilización de las AUC inciden en la eliminación física de potenciales candidatos o presionan para que estos se abstengan de tomar parte de la contienda electoral.

Especialmente, en regiones como el Sur de Córdoba, algunos sectores del Valle de Aburrá (Antioquia) y Urabá, se ha monitoreado la ocurrencia de homicidios, amenazas e intimidaciones en contra de precandidatos/as provenientes de movimientos y sectores alternativos con el presunto fin de inhibir su participación en este tipo de escenarios. Estos eventos han ocurrido en zonas donde grupos posdesmovilización de las AUC ostentan un importante nivel de influencia a nivel territorial y, además, donde las víctimas han sido reconocidas por su liderazgo social, defensa de DDHH, denuncias sobre problemas de sus comunidades y el cuestionamiento al *statu quo* político y económico de sus territorios.

En este contexto se circunscribe también la especial situación de riesgo que afecta a candidatos/as y personas que realicen acciones proselitistas a favor del Partido FARC. Es importante destacar que su principal apuesta electoral para los tres departamentos de esta Macrorregión se basa en convergencias con los movimientos y partidos alternativos como el Polo Democrático, Colombia Humana y la Unión Patriótica, en lo que respecta a la puja electoral por alcaldías, gobernaciones, asambleas y concejos. Sin embargo, el Partido FARC también cuenta con candidatos/as a algunas asambleas y concejos municipales, como sucede en los municipios de Tierralta y Medellín. Tomando en cuenta el alto margen de estigmatización en contra de este y las demás colectividades políticas que forman parte de dichos procesos de convergencia, proveniente tanto de los grupos armados ilegales como de sectores políticos hegemónicos, su nivel de vulnerabilidad es significativo. Tal margen de riesgo se hace extensivo a su potencial electorado o personas que realicen proselitismo a su favor<sup>33</sup>.

- Otra situación directa de riesgo se deriva de potenciales e incursiones armadas en municipios y ataques contra determinadas sedes de campaña. La posibilidad de ocurrencia de este tipo de acciones se determina por el repertorio de violencia de grupos como el ELN, disidencias de las FARC e incluso grupos posdesmovilización de las AUC como las AGC y el Bloque Virgilio Peralta, los cuales suelen emplear artefactos explosivos con

<sup>33</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo - SAT, *Alerta Temprana No. 009-19 para Peque, Dabeiba, Cañasgordas y Uramita (Antioquia)*, Bogotá. 2019.

potenciales efectos indiscriminados sobre la población civil, conforme se ha manifestado en las Alertas Tempranas No. 003-19 y 020-19 para el Bajo Cauca antioqueño e incluso en la AT No. 083-18 para Montelíbano, Tierralta y Puerto Libertador (Córdoba).

En lo que respecta a la dinámica del ELN, y conforme se ha señalado con anterioridad, es previsible que, particularmente en el departamento de Chocó y los municipios fronterizos con este en Antioquia, se presenten perturbaciones a la jornada electoral, hecho que puede expresarse en retenes armados, principalmente en los municipios donde existe presencia permanente de ese grupo y en aquellos en que según los antecedentes se hayan perpetuado acciones que afecten el desarrollo de los comicios como el Alto y Medio Atrato, San Juan y la Costa Pacífica chocona. Puede presentarse también incineración de material electoral y urnas, restricciones a la movilidad, de jurados de votación y electores, sustracción de kits electorales, así como constreñimiento al sufragante.

Así mismo, es pertinente señalar que en esta Macrorregión existen antecedentes de incursión violenta y hurto a sedes de partidos políticos (Alerta Temprana No. 022-18).

- Otro riesgo directo que se suscita en el contexto electoral se desprende de amenazas a la libertad e integridad personal de candidatos/as a cargos de elección popular y personas que realicen proselitismo a su favor, debido a extorsiones por parte de grupos como el ELN y las AGC para “permitirles” realizar sus acciones campaña sin mayores contratiempos -entiéndanse por tales secuestros, homicidios, atentados contra su vida o sedes de campaña, hurto de material, etc.-. Los departamentos más afectados por esta práctica son Chocó y Antioquia. Algunos de los partidos a los cuales pertenecen las candidaturas afectadas por estas conductas han sido el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), Polo Democrático, Centro Democrático, Alianza Social Independiente (ASI), Partido Verde, Liberal, Conservador y de La U.

En ese escenario, la exigencia de extorsiones bajo amenaza a quienes buscan ejercer el poder político legal forma parte de un conjunto de acciones mediante las cuales dichas agrupaciones han pretendido demostrar, de manera violenta y arbitraria, su capacidad para incidir directamente en la regulación de la vida social y pública de la población.

No en vano, una vez han resultado elegidas las personas que participan en las elecciones locales en zonas como las señaladas anteriormente, éstas y/o sus funcionarios han sido objeto de exigencias económicas, sobre el presupuesto que reciben para la ejecución de obras públicas, proyectos productivos u otras formas de inversión. También son frecuentes las amenazas de muerte. A título de ejemplo puede referirse que, en lo corrido del año en curso, mandatarios locales y funcionarios públicos manifestaron ser víctimas de extorsión en Antioquia y Córdoba, territorios donde se focalizan riesgos advertidos mediante las Alertas Tempranas No. 002-19, 071-18 y 083-18 respectivamente.

- A estos escenarios se suma el posible respaldo de grupos armados ilegales a determinadas campañas electorales, mediante financiamiento, la entrega de dádivas y acciones de corrupción al sufragante, así como presiones a la población para respaldar

con su voto a determinadas candidaturas. Aunque durante el período monitoreado no se conocieron quejas o denuncias sobre el patrocinio económico de grupos al margen de la ley a candidaturas específicas, la actual dinámica del conflicto armado en los departamentos que componen la Macrorregión permiten inferir la probabilidad de que los actores armados ilegales presentes en Urabá, Córdoba, Chocó y Antioquia permeen algunas campañas políticas a través del empleo de dineros provenientes de actividades ilícitas, para mantener de sus actividades ilícitas, lavado de activos, apoyo ante eventuales procesos judiciales, consolidación de su presencia y usufructo de la contratación pública.

Todos los grupos armados ilegales con influencia en la Macrorregión pueden ocasionar afectaciones a las libertades y derechos políticos de candidatos/as y electores/as por medio de estas prácticas.

A las anteriores, se suman otras **situaciones indirectas de riesgo**, propias de la dinámica del conflicto armado en la Macrorregión, que también pueden conculcar de manera colateral el ejercicio de las libertades civiles y políticas de la población civil, en el contexto previo, concomitante y posterior a la contienda electoral. Entre estas están:

- La disputa armada por el control territorial emprendida por grupos posdesmovilización de las AUC, disidencias de las FARC, ELN y otros grupos de criminalidad organizada han conllevado graves restricciones a la movilidad de la población civil - particularmente confinamientos- en zonas rurales y territorios colectivos, por cuenta de la contaminación de caminos veredales, senderos peatonales, trochas, vías, inmediaciones de ríos, zonas de pesca, caza y recolección, etc., con minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y remanentes de guerra (REG).

Así mismo, la ocurrencia o posible desarrollo de incursiones, enfrentamientos y ataques armados con interposición de la población civil supone limitaciones a la libre circulación de la población en determinados sectores y en ciertos horarios. En subregiones como el Bajo, Medio y Alto Atrato, Baudó, la Costa Pacífica nor-chocoana, el sur del Departamento de Córdoba (Alto Sinú y Alto San Jorge respectivamente), el Bajo Cauca, Norte u occidente antioqueños, tales restricciones a la movilidad representan un importante obstáculo para el ejercicio de las acciones proselitistas, y limitan la posibilidad de que dichas comunidades acudan a las urnas durante la jornada electoral.

- De forma similar, en las zonas urbanas, particularmente en el Valle de Aburrá (Antioquia) y las cabeceras municipales de Chocó, Córdoba y del Eje Bananero de Urabá los mecanismos de control social de los grupos armados ilegales y estructuras de crimen organizado, expresados en la imposición de horarios de circulación y fronteras invisibles, pueden restringir el ejercicio electoral, vigilar las acciones de campaña política y restringir el tránsito y ejercicio de las acciones proselitistas de candidatos en los barrios.

### **Presencia y dinámica actual de los grupos armados ilegales**

En términos generales, los territorios que conforman la Macrorregión atienden a dinámicas de disputa territorial, consolidación y expansión de diversos grupos armados ilegales, así como la confluencia de organizaciones criminales transnacionales, en lugares que previamente fueron controlados por las FARC-EP, y permiten habilitar o consolidar importantes corredores hacia el Caribe y el Pacífico colombiano, estratégicos en el desarrollo de diversas economías ilícitas, como el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico ilegal de migrantes, entre otras.

#### Dinámica de los grupos armados ilegales Posdesmovilización de las AUC

En primera instancia, al interior de las AGC tiene lugar un proceso de recomposición armada, como consecuencia de las capturas o muertes de algunos de sus mandos. En este escenario, organizaciones que eran agenciadas o conformaron la estructura orgánica de las AGC han buscado su autonomía, y le han disputado el control a las AGC. Entre estas se destacan: i) El llamado Bloque Virgilio Peralta Arenas (conocido por la población como ‘Caparrapos’ y denominado por el Gobierno Nacional como “Caparros”), con influencia en el Bajo Cauca (AT No. 003 y 020-18), algunos municipios del Norte de Antioquia (AT 002-18) y San José de Uré en Córdoba (AT No. 071-18). No se descarta que su influencia pueda extenderse hacia algunos sectores de Urabá, donde han aparecido panfletos con su rúbrica y se han conocido presuntos casos de amenazas extorsivas a comerciantes en las cabeceras municipales; ii) Los Paisas en el Bajo Cauca, aliados con el Bloque Virgilio Peralta Arenas y iii) Los Libertadores del Nordeste, previamente denominados ‘La Nueva Generación’, con presencia en municipios antioqueños como Segovia y Remedios (AT No. 052-18).

La acelerada expansión de estas estructuras no sería posible sin el establecimiento de pactos de no agresión y/o de fortalecimiento militar y económico con otros grupos ilegales en disputa, estructuras de crimen organizado, Disidencias de las FARC-EP, alianzas a las que se sumaría también el presunto patrocinio brindado por estructuras narcotraficantes internacionales, particularmente carteles mexicanos<sup>34</sup>.

Ahora bien, en los contextos urbanos con mayor densidad demográfica, como aquellos ubicados en el Valle de Aburrá, los negocios y alianzas efectuados por las AGC y la llamada ‘Oficina’ con organizaciones criminales han conllevado desplazamientos forzados, amenazas, homicidios selectivos, imposición de fronteras y restricciones a la movilidad, acciones que pueden impactar la libertad de reunión, de expresión y participación.

A la par de las disputas efectuadas en los contextos rurales y urbanos de la Macrorregión, las AGC continúan consolidando su presencia en otros amplios territorios de la Macrorregión. Ante este escenario, los pueblos ancestrales que habitan dichos territorios afrontan un alto nivel de vulnerabilidad.

<sup>34</sup> Sobre este aspecto, consultar, entre otras: Defensoría del Pueblo - Sistema de Alertas Tempranas, *Alerta Temprana No. 009-19 para Dabeiba, Cañasgordas, Peque y Uramita (Antioquia)*, Bogotá, p 12.

### Dinámica del ELN

El ELN también lidera un proceso expansivo y de consolidación de su control, particularmente en los departamentos de Antioquia y Chocó. La confluencia territorial del ELN con las AGC en algunos de estos sectores ha suscitado disputas por el control territorial, particularmente en zonas ubicadas en corredores estratégicos para la captación de rentas ilegales provenientes de cada uno de los eslabones de la cadena del narcotráfico, la minería ilegal y el cobro de extorsiones a comerciantes y contratistas de obras públicas.

En zonas como el Bajo y Medio Atrato, la Costa Pacífica y la región del San Juan en Chocó, el repertorio de violencia del ELN ha privilegiado el uso de minas antipersonal como estrategia para contener el avance de las AGC y de la fuerza pública. Adicionalmente, este grupo suele emprender acciones armadas con artefactos explosivos. Estas prácticas han propiciado el confinamiento de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, pero también ha motivado desplazamientos forzados a su interior.

Así también, se conoce que el ELN ha proferido constantes amenazas contra líderes/as sociales y autoridades tradicionales, algunas de las cuales se han desplazado, situación que impacta directamente sus procesos organizativos.

### Dinámica de las autodenominadas Disidencias de las FARC-EP

Con posterioridad al proceso de dejación de armas de las FARC-EP, en los departamentos de Córdoba y Antioquia se han conformado agrupaciones que se presentan como frentes o estructuras determinadas de las FARC-EP. En algunas partes, su presencia coincide con antiguas zonas de control de la otrora guerrilla.

En Córdoba y algunas zonas del Norte de Antioquia, por ejemplo, se identifica la presencia de una agrupación armada ilegal, en disidencia de las FARC-EP, autodenominada Nuevo Frente 18 Camarada Román Ruíz-Cacique Coyará. Su principal propósito es consolidar su control en zonas que le permitan establecer un corredor entre el municipio de Briceño y el Cañón del San Jorge en el sur de Córdoba, cortando paso a la posible expansión de AGC.

También se ha evidenciado un proceso de expansión de la disidencia del Frente 36 de las FARC-EP desde el municipio de Ituango, hacia los corregimientos de Vega del Inglés y Lomitas en el municipio de Peque. En el Occidente de Antioquia, se presume que el FGO del ELN y la Disidencia del Frente 36 de las FARC-EP podrían haber establecido un acuerdo táctico de no agresión con los denominados Caparrapos<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Defensoría del Pueblo - SAT, *Alerta Temprana No. 009-19*, 2019.

**Recomendaciones Macroregional Noroccidente**

ENTIDAD	RECOMENDACION
Ejército Nacional y la Policía	Adoptar todas las previsiones para prevenir atentados contra la infraestructura vial y energética, particularmente en la carretera Quibdó-Medellín y Tadó-Risaralda, con el fin de que se brinde las garantías necesarias para proteger la vida, la integridad, la libertad y seguridad personal de quienes participan de la jornada electoral, así como el desarrollo de los comicios.
Departamentos de Policía de Antioquia (DEANT), Chocó (DECHO), Córdoba (DECOR) y Urabá (DEURA)	de conformidad con las acciones establecidas en el Plan Democracia, ejercer mayor vigilancia en las sedes de campaña, partidos, movimientos, asociaciones políticas, grupos significativos de personas que participen en la contienda electoral actual, para prevenir situaciones violentas y/o riesgos, así como asaltos violentos y agresiones que puedan presentarse en Antioquia, Chocó y Córdoba.
Grupos de Acción Unificada para la Libertad Personal (GAULA), adscritos al Ejército y a los Departamentos de Policía de Antioquia, Chocó, Córdoba y Urabá,	efectuar acciones de investigación a las extorsiones efectuadas contra candidatos/as y adelantar acciones pedagógicas con líderes/as de partidos y movimientos políticos, tendientes a la prevención de la extorsión e impulso de las investigaciones respectivas
Alcaldes de los municipios identificados en riesgo extremo en Antioquia, Chocó y Córdoba y representantes de partidos y movimientos políticos	Participar activamente en los Comités Departamentales de Garantías Electorales, en aras de que se puedan evidenciar las situaciones de riesgo en cada ente territorial y se puedan adoptar se manera efectiva por parte de la fuerza pública las medidas necesarias de prevención y protección que garanticen el orden en la conformación, ejercicio y control del poder político y normal desarrollo del proceso electoral.

## MACROREGION NORORIENTE

(Conformado por los departamentos de Norte de Santander, Santander, Cesar, Boyacá y la región del Magdalena Medio)

### Panorama de Riesgo Electoral

En la macroregión Nororiental se identifican diferentes dinámicas conforme a la presencia histórica, intereses y actuación de los diferentes grupos armados ilegales que operan en este territorio los cuales definen escenarios y niveles de riesgo, que se pueden caracterizar para el último año así: las disputas territoriales por el control territorial entre el ELN y el EPL, la expansión del ELN a las zonas dejadas por el extinto grupo armado FARC-EP, la aparición de las autodenominadas disidencias de las FARC EP en Norte de Santander, la consolidación de áreas bajo el dominio de los grupos armados post desmovilización de las AUC. Estas nuevas dinámicas identifican varios escenarios de riesgo para la macroregión Nororiental que sin duda tienen incidencia en el proceso electoral que se avecina para la elección de Gobernadores, alcaldes, concejales y diputados en los departamentos y regiones que la conforman. En conclusión se identifican zonas con riesgo medio, alto y extremo.

Frente a los territorios con **riesgo medio** lo conforma el departamento de Cesar donde los grupos armados ilegales tienen una presencia esporádica, sin que ejerzan un control territorial y donde se utilizan algunas zonas del territorio como corredores estratégicos, de repliegue o de descanso, sin que se presenten confrontaciones armadas entre estos grupos armados ilegales y la Fuerza Pública.

Respecto al proceso electoral en estos departamentos hay un incremento en el número de grupos significativos de ciudadanos que aspiran a cargos de elección popular como gobernador, alcaldes y concejos municipales. Muchos de ellos han recibido el apoyo de partidos políticos tradicionales que han comenzado a sumarse a estas candidaturas. Hasta el momento en estos departamentos no se ha reportado ningún hecho violento que incida en la garantía que tienen los movimientos políticos y/o ciudadanos para reunirse y participar en política.

En el departamento de Cesar en el municipio de Manaure Balcón del Cesar se presentará una lista completa para el concejo municipal del partido de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). Las campañas políticas identificadas como alternativas y de izquierda en Cesar siguen siendo marginales y periféricas y no significan una seria disputa a los intereses de las élites que en lo local y regional tradicionalmente han ostentado el poder. Las posibilidades de que se apele a la violencia en su contra se reducen de manera ostensible. En lo que respecta a la filiación partidista, los municipios del sur del Cesar han mantenido una tendencia a inclinarse por partidos de derecha como el Centro Democrático y Opción Ciudadana, y en menor medida, hacia partidos tradicionales como el conservador.

Frente a los territorios con **riesgo alto** se presenta predominantemente en los Departamentos de Boyacá y en la subregión del Sur de Bolívar. En Boyacá las cifras muestran un aumento significativo de amenazas contra candidatos políticos de diferentes partidos y movimientos significativos de ciudadanos. En este contexto tienen presencia grupos armados ilegales como el ELN, Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC y otros grupos armados ilegales. Para este periodo electoral se han presentado amenazas contra candidatos en nueve (9) municipios. En el sur de Bolívar, se han presentado amenazas contra los candidatos en cinco (5) municipios donde históricamente operan el ELN y las AGC con el Bloque Herlín Pinto Duarte, Frente Luis Fernando Gutiérrez.

Con respecto a los territorios con **Riesgo extremo** se caracteriza en las regiones del Magdalena Medio, la región del Catatumbo y el departamento de Norte de Santander, regiones marcadas por la presencia histórica de grupos armados ilegales y guerrillas como el ELN, el EPL, las autodenominadas disidencias de las FARC-EP frente 33, los grupos Posdesmovilizados, las Águilas Negras, las AGC, Los Rastrojos, entre otros grupos delincuenciales organizados en las economías ilegales del narcotráfico y los cuales han mostrado una disputa por el control territorial fuerte en los últimos años. Estas regiones comparten una gran zona fronteriza con la República Bolivariana de Venezuela la cual lo hace un territorio geoestratégico para todo tipo de acciones delincuenciales como son la siembra de coca, la producción, el tráfico y la comercialización de estupefacientes, el tráfico de armas, el contrabando de gasolina, entre otros.

En el Magdalena Medio, 8 partidos políticos aspiran a participar en las elecciones regionales de 2019, estos son: Partido Alianza Verde, Partido Conservador, Movimiento Barrancabermeja Libre en coalición con UP y partido FARC, Partido Liberal, Partido Centro Democrático, Partido Cambio Radical, Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, Partido de la U. Entre las 8 listas se destaca la postulación de la Fuerza Revolucionaria del Común -FARC, a varios cargos locales. Este movimiento político está conformado por excombatientes del grupo guerrillero FARC-EP, líderes sociales de la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra -ACVC- CREDHOS, dirigente de Marcha Patriótica y la Unión Patriótica, líderes comunitarios y campesinos del sur de Bolívar.

El movimiento político Fuerza Alternativa del Común, tiene previsto la participación en las próximas elecciones regionales a través de dos estrategias: la primera, la convergencia con las fuerzas regionales que han respaldado el proceso de paz en municipios como Barrancabermeja; y en segundo lugar, la postulación de candidatos propios a alcaldías y concejos en algunos municipios del sur de Bolívar, esta última estrategia está siendo reevaluada por el riesgo que ha significado para los pre-candidatos, el control de grupos armados en las zonas rurales, aunado a la estigmatización de algunas autoridades locales.

La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común inició desde finales de 2018, su campaña política en el Magdalena Medio, especialmente en la sub región del sur de Bolívar, zona en la que se encuentra su mayor caudal electoral. A diferencia de los demás partidos políticos en contienda, el nuevo movimiento político realiza proselitismos en la zonas

rurales y dispersas caracterizadas por la presencia y accionar de ELN y las A.G.C, quienes han manifestado su oposición a las propuestas programáticas de las FARC, por considerarlas contrarias a sus intereses.

En el departamento de Norte de Santander para la actual coyuntura electoral se observa el incremento de participación de sectores independientes para los diversos cargos de elección popular, lo que resulta concordante con la apertura democrática propiciada por la firma del Acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.

En el contexto de dos municipios de la subregión del Catatumbo, Sardinata y Tibú, y los pertenecientes al área metropolitana de Cúcuta se observa que a pesar de la concentración de actividades públicas que han tenido lugar durante el primer semestre de 2019 por parte de candidaturas a alcaldías y Gobernación, la actividad de tipo político en la zona rural es significativamente menor.

Un tema que ha ocupado con amplitud la observación de la coyuntura electoral actual está relacionada con el incremento en la inscripción de cédulas para votar en este departamento, dado el impacto de la migración venezolana y la relación histórica de convivencia entre las comunidades de los dos países. Así es como por ejemplo, el Ministerio del Interior, durante el primer Comité de seguimiento electoral departamental, señaló que el Consejo Nacional Electoral determinó que hay dos municipios con un incremento importante de votantes: Cúcuta y Villa del Rosario. Las autoridades consideran que debe revisarse el tema con la Registraduría pues este incremento está relacionado con la nacionalización de familias mixtas (colombo-venezolanas).

En los espacios institucionales se ha planteado la inquietud sobre el hecho de que municipios como Puerto Santander (el más pequeño de Norte de Santander) cuenta con una cifra muy superior de votantes inscritos frente al número de habitantes, razón por la que se estima fundamental para que el Consejo Nacional Electoral pueda afinar algunos cruces de información para verificar que las personas inscritas tengan residencia en el municipio en donde se inscribieron a fin de prevenir hechos de trashumancia electoral, entre otros delitos que se puedan presentar.

La abstención ciudadana en elecciones locales registra un promedio del 64.2% en el Catatumbo,<sup>36</sup> diferencia que puede explicarse en parte, por la acentuada existencia de factores perturbadores del proceso electoral, entre esos la presencia de actores armados, una mayor dispersión poblacional, deficientes vías de acceso y de locomoción hacia los centros de votación así como precarios medios de comunicación que impiden informar y hacer pedagogía sobre dicho proceso. Cabe señalar que en términos de participación, el potencial electoral de regiones como el Catatumbo, resulta marginal respecto al resto del departamento.

---

<sup>36</sup> Cálculos realizados a partir de información de la Registraduría Nacional de estado civil. En: <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>

Entre tanto en el Catatumbo, se registra una importante participación de movimientos alternativos y de izquierda seguidos del Partido Conservador, que continúa siendo el partido tradicional con mayor arraigo en esta zona.

### **Presencia y Situación Actual de los Grupos Armados Ilegales**

La situación de la macroregion nororiente en su gran mayoría obedece a territorios en disputa armada por parte de diverso grupos armados ilegales. En el caso del departamento de Boyacá hace presencia el ELN (frente de guerra oriental, frentes Adonay Ardila Pinilla, comisiones Estrella y Santander y José David Suárez, comisiones Killiant y Víctor Manuel Díaz) en la provincias de Norte (Susacon, Covarachia, Sativasur, Sativanorte, San Mateo, Soata, Tipacoque, Boavita y la Uvita), Valderrama (Chita, Jericó, Socha, Socotá y Tasco), Gutiérrez (Chiscas, El Cocuy, El Espino, Guacamayas, Guican de la Sierra y Panqueba), La Libertad (Pajarito, Pisba, Paya y Labranzagrando) y Sugamuxi (Aquitania, Mongua y Pesca) y su interés está centrado en que tiene un valor estratégico para procesos de financiación del grupo armado ilegal, recaudo de dinero a través de extorsiones (las principales actividades económicas son la ganadería, la minería y el turismo que genera altos ingresos económicos), movilización de insumos para el narcotráfico.

También se encuentran Grupos pos desmovilización de las AUC, los cuales hacen presencia en provincias de Centro, Sugamuxi y Tundama. Al igual que otros grupos armados ilegales que hacen presencia en Chiquinquirá, Pauna, San Pablo de Borbur, Otanche, Maripi, Muzo y Quipama, cuyo interés es la pugna del poder por el control de la actividad económica de explotación y comercialización de esmeraldas, donde convergen diferentes actores, comerciantes de esmeraldas, mineros, mineros artesanales, empresas que cuentan con concesiones, comunidad en general y grupos armados. Los altos ingresos que genera esta actividad económica, las actividades alternas que se desarrollan en la zona como el narcotráfico y siembra de cultivos ilícitos, la posibilidad que estos negocios brindan para el lavado de activos. La existencia de clanes familiares que han manejado el negocio de las esmeraldas por años, han generado condiciones para la ejecución de diferentes hechos victimizantes que han afectado a la población civil, y que han desencadenado la violación de DDHH.

En el departamento de Santander el ELN en la Provincia García Rovira ha tenido un corredor histórico de este grupo, esporádicamente transitan por estos corredores, no se han presentado acciones delictivas por lo que se considera no hay un control territorial por parte de este grupo armado, igualmente la Comisión Claudia Isabel Escobar de esta guerrilla hace presencia en la Provincia de Soto y Velez; la historia delictiva del ELN tiene fuertes vínculos con Santander, aquí se formó el primer frente guerrillero, y es de suponer que quieran extender o recuperar el dominio armado de este territorio, de acuerdo a las dinámicas militares recientes que se han identificado en el orden nacional de este grupo ilegal. Una de las informaciones apunta a señalar que hay una comisión del Claudia Isabel Escobar desplazándose por Suratá, El Playón y Cáchira. En la misma provincia, otro grupo estaría operando en Sabana de Torres y las veredas de Lebrija que colindan con este municipio.

Para el departamento de Norte de Santander, específicamente Cucutá y su Área Metropolitana, la vía que conecta con Tibú y Sardinata, Villa del Rosario, Ureña Puerto Santander y áreas metropolitanas de municipios en zona de frontera, hacen presencia las AGC/Urabeños y Los Rastrojos en la zona rural de Cúcuta; por su parte el ELN lo hace a través del Frente urbano Carlos Germán Velasco Villamizar y Frente Juan Fernando Porras Martínez y Frente Efraín Pabón Pabón. Se evidencian conflictos entre los colectivos chavistas con presencia en Venezuela, el ELN, y los grupos pos desmovilización en la zona entre Cúcuta y Ureña. En el Zulia, Los Patios, Villa del Rosario y Cúcuta habría una disputa entre AGC y Rastrojos quienes estarían en disputa por el control territorial como corredor de la cadena del narcotráfico, el contrabando de combustibles y el tráfico de armas a través de la frontera con Venezuela.

En los municipios de Chitaga, Toledo, Ragonvalia, Herrán, Rubio, La Victoria, Cucutilla, Arboledas y Salazar donde hace presencia el frente Domingo Lain Saenz del ELN, se encuentra ubicado gran parte de las fuentes Hídricas naturales del País, como es el Páramo de Santurbán, que surte de agua a gran parte de los municipios del Norte de Santander, entre ellos el municipio de Cúcuta y algunos municipios del área metropolitana como el Zulia, y San Cayetano. Esta parte del departamento es un territorio con una gran presencia intercultural, pues en los municipios de Toledo, Chitagá y Concepción tienen presencia de comunidades ancestrales del pueblo U'wa. Estos municipios del departamento son la vía que conecta al departamento con el llano colombiano, es decir hacia el departamento de Arauca a través de la vía de la Soberanía, así mismo en el municipio de Toledo, específicamente en los corregimientos de Samore, San Bernardo de Bata y Gibraltar se encuentran ubicado el gasoducto que surte gas para los departamentos de Norte de Santander, Santander, y Arauca.

La región del Catatumbo conformada por los municipios de Tibú, Sardinata, El Tarra, Hacari, Convención, Teorama, Ocaña, El Carmen y San Calixto, hacen presencia el ELN (Frentes Juan Fernando Porras Martínez), EPL (Frente Libardo Mora Toro - Fronteras), las autodenominadas Disidencias FARP-EP (Frente 33), Los Rastrojos y las AGC. Estos grupos en el desarrollo del proceso electoral en la mayoría de municipios de la subregión Catatumbo podría verse perturbado por la presencia y accionar del Ejército de Liberación Nacional ELN, el Ejército Popular de Liberación EPL y la disidencia de las FARC. El mayor riesgo se deriva de la actual confrontación violenta entre el ELN y el EPL y la probabilidad en que esta se traslade al escenario de la actividad proselitista y electoral con todo lo que ello implica para el ejercicio del derecho a la participación por parte de los movimientos sociales y comunitarios. La disidencia de la FARC también representa en el Catatumbo un riesgo importante que impacta los derechos políticos y de participación, sobre todo para el desarrollo de las actividades del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, como quiera que esta disidencia ha tenido roces con los representantes del partido, sumado a que en esta subregión, la presencia de excombatientes miembros de esa colectividad política es significativa en municipios como Convención, Teorama y El Tarra, principalmente.

Para el Magdalena Medio el ELN hace presencia en el Nordeste Antioqueño, y sur de Bolívar por medio del Frente de Guerra Darío Ramírez C. Los frentes Alfredo Gómez Quiñonez, Luis José Solano Sepúlveda, Guillermo Ariza, Edgar Alminkar Grimaldo y Héroes y Mártires de Santa Rosa, aquí el ELN pretende, en este Territorio estratégico por la explotación de hidrocarburos, minería ilegal y legal de oro, producción agropecuaria y agroindustrial aprovecharlo como corredor estratégico entre la zona de frontera con Venezuela, Arauca, Santander, Boyacá, Casanare la costa Atlántica y el interior del país. Tradicionalmente zona de presencia y disputa entre diferentes grupos guerrilleros, grupos posdesmovilizados y grupos armados ilegales por el control de la cadena productiva del narcotráfico. Por otro lado las AGC, que hacen presencia en los Municipios de Barranco de Loba, San Martín de Loba, Pinillos, Tiquisio, Achí, Montecristo y San Jacinto del Cauca, pretenden consolidar el control territorial de este grupo para establecer una frontera real ante el avance del ELN en el sur de Bolívar.

Finalmente en el departamento del Cesar, también hace presencia el ELN en los municipios de Curumaní, Chimichagua, Pailitas y Pelaya en las partes medias y altas de la Serranía del Perijá, especialmente en los límites con la región del Catatumbo, Norte de Santander por medio del Frente Camilo Torres Restrepo, igualmente hace presencia en Becerril, Chiriguán y La Jagua de Ibirico, en las partes medias y altas de la Serranía del Perijá, especialmente en el entorno de la frontera internacional con Venezuela, por medio del Frente José Manuel Martínez Quiroz. Los intereses de esta guerrilla en el Cesar serían:

- Preservar una zona de refugio y retaguardia para las estructuras, especialmente las que operan en la región del Catatumbo en Norte de Santander, y hacerle contención a los intentos del EPL de ingresar a la Serranía del Perijá
- Ejecutar acciones de propaganda y “guerra psicológica” a través de esporádicas incursiones en las cabeceras urbanas y en la Carretera Troncal del Oriente para hacer retenes, exhibir banderas y pasacalles y hacer grafitis en viviendas y vehículos.
- Perpetrar eventuales ataques y hostigamientos dirigidos contra la fuerza pública y la infraestructura minero-energética y vial de la región.
- Puesta en vigor de diferentes estrategias de control territorial y poblacional que pasan por la consumación de varios hechos victimizantes que afectan a la población civil tales como homicidios, amenazas, desplazamiento forzado, extorsiones y secuestros.
- Fortalecimiento del trabajo político en el seno de las comunidades campesinas de la región.
- Pretensiones de reintroducción en el territorio de una estructura que fue expulsada años atrás luego de recibir varios golpes propinados por el Bloque Norte de las AUC y la fuerza pública.
- Cruce y tránsito esporádicos de pequeñas estructuras insurgentes por lugares estratégicos con el propósito de “marcar territorio” y enviar señales de su presencia.
- En el marco de efemérides especiales para este grupo insurgente, distribuir entre los lugareños material propagandístico, fundamentalmente el fanzine El Caribeño Rebelde.
- Esfuerzos por recomponer y restablecer sus redes de apoyo entre sus antiguas bases sociales.

Otro grupo que hace presencia es el Ejército Popular de Liberación (EPL)/"Los Pelusos" con su Frente Elisenio Torres Villalba en Curumaní, Chimichagua, Pailitas y Pelaya en las partes medias y altas de la Serranía del Perijá, especialmente en los límites con la región del Catatumbo, Norte de Santander; su interés es el mantenimiento de las pretensiones de copiamiento de los espacios dejados en la Serranía del Perijá por las extintas FARC-EP, de cara a configurar corredores de movilidad funcionales a la economía de guerra del narcotráfico y establecimiento de alianzas con estructuras del crimen organizado transnacional que le den mayor fortaleza en la disputa territorial que los enfrenta con el ELN.

También el EPL está en Pueblo Bello por medio de Dispositivos desplegados desde el Frente Libardo Mora Toro cuyo epicentro de actividades es una zona del Catatumbo interesado en actividades de reconocimiento del territorio encaminadas a constituir una infraestructura básica que les permita instalar negocios legales que les sirvan de fachada para el despliegue de los dispositivos de coerción necesarios para el manejo de las economías ilegales, así como la apertura de nuevos territorios para su expansión, más allá de su nicho histórico tradicional del Catatumbo.

Los grupos armados post desmovilización de las AUC también hacen presencia en el Cesar ,mediante las autodenominadas Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN)/"Los Pachencas" y su Frente Urbano Cacique (FUC) en Valledupar, Pueblo Bello y El Copey - Hacer, los cuales pretenden el alistamiento requerido para poner en marcha un proceso de expansión, más allá de su nicho histórico en la cara norte de la Sierra Nevada de Santa Marta, en la perspectiva de constituir zonas de retaguardia y corredores de movilidad que le posibiliten enfrentar con mayor capacidad las actuales pretensiones de las AGC/CDG de disputarle su hegemonía en la región. También hay interés de este grupo en establecerse en el territorio a partir de la instalación de todo tipo de negocios legales que en el futuro les servirán de fachada para mimetizar sus economías ilegales y configurar alianzas con algunos sectores poblacionales que en el pasado se beneficiaron de sus vínculos con el Bloque Norte de las AUC (BN-AUC), consolidando así la presencia de la llamada "*Oficina Caribe*" en el norte del Cesar.

Las AGC o Clan del Golfo (CDG) con su Bloque Erlin Pino Duarte y el Frente Diomedes Dionisio Ortega Ramos hace presencia en Tamalameque, Chimichagua, Pailitas y Pelaya, en el entorno del complejo cenagoso de la Zapatosa y en la cuenca del río Magdalena y en Astrea y municipios circunvecinos del departamento del Magdalena para consolidar el control territorial y mantener entornos seguros en los corredores de movilidad a través de los cuales se unen los sitios de producción, con los de procesamiento, almacenamiento y distribución hacia los mercados internacionales, en la perspectiva de evitar la llegada de estructuras adversarias rivales que les disputen la hegemonía que han logrado mantener. Esto se lora a través de distintos mecanismos, entre los que no se descarta el despojo de tierras, han adquirido predios ubicados en lugares estratégicos de los corredores de movilidad que controlan; han proferido amenazas contra algunos líderes comunitarios que realizan actividades de defensa de sus comunidades y territorios.

Por último la Defensoría del Pueblo identifica una heterogénea gama de dispositivos y aparatos informales de seguridad y vigilancia al servicio de sectores asociados al acaparamiento y acumulación de tierras hasta el punto de poder llegar a constituir pequeños “*ejércitos privados*” y Redes sicariales urbanas asociadas a las llamadas “*Oficinas de Cobro*” en los municipios de La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, El Paso, Chimichagua, Pailitas y Astrea, entre otros, alrededor de enclaves extractivistas, agroindustriales y de ganadería extensiva y Valledupar Prestan sus servicios a quien quiera contratarlas, algunas de las cuales aparecen relacionadas, a través de *outsourcing*, a estructuras criminales de mayor envergadura.

#### Recomendaciones Especiales Macroregional Nororiente

ENTIDAD	RECOMENDACIÓN
Ministerio del Interior y Organización Electoral	Que se integran las Comisiones para la Coordinación, Garantía y Seguimiento de los Procesos Electorales, adoptar las decisiones tendientes a la prevención de violaciones a los derechos civiles y políticos contra integrantes de grupos poblacionales identificados como vulnerables, incluyendo a los integrantes del colectivo político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, los pueblos indígenas U’wa, Aruhaco, Bari y Yukpa identificados en Boyacá, Cesar y Norte de Santander, así como las mujeres migrantes venezolanas.
Gobernadores de Cesar, Santander, Bolívar y Norte de Santander	En coordinación con el Registrador de Cesar, Santander, Norte de Santander y Bolívar y miembros del partido político FARC, realicen Comité de Seguimiento Electoral Descentralizado para evaluar las garantías de participación efectiva en los próximos comicios electorales del nuevo movimiento político.
Autoridades electorales y a las Comisiones de Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales,	Orientar a la fuerza pública en la adopción de medidas de seguridad eficaces para garantizar que los jurados de votación, ciudadanos y ciudadanas que habitan en las áreas rurales de Hacarí, Teorama, San Calixto, El Carmen, La Playa de Belen,

Convención, El Tarra, Sardinata y Tibú municipios con alto y extremo riesgo electoral, así como también en las zonas rurales del Magdalena Medio puedan ejercer con plenas garantías el derecho al sufragio.

## **MACRO REGION ORINOQUIA**

(Conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Vichada, Guaviare y Guainia)

### **Panorama del Riesgo Electoral**

En la macro región Orinoquía es posible caracterizar tres grandes escenarios de riesgo, que tienen relación tanto por su proceso histórico de configuración territorial como también de la presencia de los grupos armados ilegales en la región. Su evolución e incidencia en los municipios del Llano, evidencian diferentes niveles de riesgo para los derechos civiles y políticos de la población que allí reside. A continuación se describen dichos escenarios de cara al próximo certamen electoral del mes de octubre de 2019.

El primero tiene que ver con los territorios donde los grupos guerrilleros o de naturaleza insurgente, ejercen fuerte control territorial. En tales territorios generalmente existen amenazas para aquellos candidatos y partidos políticos que se identifican o son afines a los programas y políticas del actual gobierno y su partido Centro Democrático (CD). El férreo control territorial que ejercen en estas áreas bajo su influencia, no brinda garantías para que allí los candidatos realicen libremente actividades de proselitismo a nombre de estos movimientos y partidos políticos. Dichas actividades, por tanto, se circunscriben a las cabeceras municipales donde candidatos y partidarios cuentan con mejores condiciones de seguridad. Este es el caso de los municipios del piedemonte y sabanas de Arauca, sectores periféricos de Casanare (La Salina, Sácama, Támara, Nunchía, Hato Corozal, Chámeza, Recetor y algunos sectores rurales de Aguazul limítrofe con Pajarito, Boyacá), sur del Meta (La Macarena, Mapiripán, Puerto Concordia, Vistahermosa, Puerto Lleras, Puerto Rico, Uribe), Guaviare (Retorno, Calamar, Miraflores), Vichada (Cumaribo) y Guainía (Áreas no municipalizadas).

El principal riesgo que entraña la presencia e injerencia tanto de las Facciones disidentes de las ex Farc como también del ELN, en estos sectores, es la de coaccionar a los candidatos para que se reúnan con ellos, buscando imponerles condiciones y compromisos ante un eventual gobierno en el territorio. Incluso, en las antiguas zonas de influencia de las extintas FARC EP, también miran con recelo la conformación del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común -FARC-.

El segundo escenario se caracteriza por aquellas zonas y poblaciones donde tuvieron fuerte control territorial y social las estructuras de los bloques pertenecientes a las extintas AUC que delinquieron en los Llanos (Bloque Centauros, Autodefensas Campesinas de Casanare -ACC-, Autodefensas de Meta y Vichada -ACMV-, ERPAC, Bloque Vencedores de Arauca -BVA-). En la actualidad corresponde a algunos grupos que aún mantienen algún nivel de injerencia en las actividades económicas, políticas y culturales de los municipios bajo su control a través de pequeñas estructuras que operan autónomamente o en articulación con otras organizaciones de mayor capacidad. Corresponden a Grupos Armados Posdesmovilización que se identifican como AGC, Puntilleros del Llano o Libertadores del Vichada, entre otros. También, otros grupos armados en conformación que se presume son reductos de grupos de autodefensas, que tratan de ocupar territorios de interés estratégico, que producto de los Acuerdos de Paz y la falta de presencia estatal, son susceptibles de utilizar en actividades ilícitas.

En los municipios donde hay presencia de los Grupos Posdesmovilización, su interés está atado al control de grandes extensiones rurales de tierra en donde se desarrollan proyectos ganaderos y agroindustriales (cultivos comerciales de palma de aceite, forestales, sorgo, soya y maíz, entre otros) así como proyectos de exploración y explotación petrolera. Este escenario de riesgo se nutre también en la falta de dirección y regulación de los frentes de colonización, la ausencia en la formalización de los derechos de propiedad, la pugna por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales (bienes públicos), la exigencia de derechos laborales y sociales a través de la protesta y por el despojo histórico de la tierra.

En el imaginario de sectores políticos, empresariales y de ciertos productores rurales de estos territorios bajo la influencia de los grupos armados posdesmovilización, existe la idea de una presunta necesidad de mantener el apoyo al orden establecido por los herederos de los grupos de autodefensa, ante el temor que el territorio vuelva a caer bajo la injerencia de grupos insurgentes. En este sentido, consideran que la participación en la arena política de organizaciones sociales que promueven espacios democráticos de sectores sociales tradicionalmente marginados o el avance de movimientos políticos que defienden o justifican los Acuerdos de paz y de diálogo con los grupos insurgentes, permitiría el acceso a las entidades y corporaciones públicas donde se toman las decisiones de incidencia local y regional, ante lo cual justifican necesario realizar acciones de “neutralización” a través de mecanismos violentos para proteger el “orden establecido”.

Ha sido evidente que en municipios de influencia de proyectos de hidrocarburos como Puerto Gaitán, Cabuyaro, Acacias, Castilla la Nueva y Guamal en el Meta, San Luis, Trinidad, Pore, Paz de Ariporo, Orocué, Tauramena, Yopal y Aguazul en Casanare, se presenten diversas conflictividades sociales en torno al empleo y demanda de bienes y servicios desde las áreas de influencia directa de los proyectos petroleros. Se ha podido conocer que luego de las protestas adelantadas por la comunidad, se suscitan acosos y persecuciones contra los líderes sociales que participaron en dichas movilizaciones. Tales amenazas también afectan los procesos de organización y participación política de los sectores sociales en conflicto que buscan mayor incidencia en las instancias de poder local y regional como vía para ser atendida sus peticiones, quejas y exigencias de derechos

colectivos relacionados con el derecho a un ambiente sano, vinculación en las demandas de empleo y de bienes y servicios a precios justos.

En estos territorios donde históricamente tuvieron presencia las extintas AUC, los grupos Armados Posdesmovilización y demás estructuras sucesoras del paramilitarismo, no se presentan candidatos, movimientos o partidos políticos que representen o sean considerados de izquierda.

Puede ubicarse en este sentido, a algunos municipios del piedemonte casanareño y del Meta, los sectores de centro y Sabana oriental de Casanare, de las sabanas del Vichada, los municipios en el margen izquierdo del río Ariari, sabanas de Puerto Concordia y Mapiripán, Puerto Gaitán, Puerto López y los municipios del centro del Meta.

El tercer escenario ofrece menores niveles de riesgo debido a una mayor presencia de las entidades e institucionalidad del Estado en la región. Corresponde a las ciudades capitales de estos departamentos y algunos municipios de segundo orden de jerarquía socio económico. Se destacan Villavicencio, Yopal, Arauca, Cabeceras municipales de San José del Guaviare, Puerto Carreño, Inírida, Granada, San Martín, Acacías, Restrepo, Cumaral, Villanueva, Monterrey, Aguazul y Paz de Ariporo. La presencia de la fuerza pública y demás autoridades judiciales brindan mejores condiciones de seguridad para el funcionamiento del Estado de derecho y hasta cierto punto las garantías electorales. Sin embargo, también es factible las amenazas contra líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos que residen en los sectores urbanos de estos municipios, los cuales realizan actividades de liderazgo, veeduría ciudadana, denuncias de corrupción y expansión del microtráfico. En coyunturas electorales como la que se aproxima, sus liderazgos son de interés de algunos políticos profesionales del territorio y ante la negativa u oposición al mismo, conlleva riesgos para su participación en campañas opuestas o rivales.

### **Presencia de los grupos armados ilegales en el territorio**

Los responsables de las amenazas y niveles de riesgo para el certamen electoral de octubre en la Orinoquía, corresponde a las siguientes organizaciones armadas ilegales:

En el departamento de Arauca se identifica la presencia activa de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) a través de las estructuras que componen el frente de guerra Oriental (FGO) que durante los dos últimos años ha venido incrementando su actividad violenta de control territorial y afectación de los derechos humanos de la población civil. También las Facciones disidentes de las ex Farc frente 10 Martín Villa han exacerbado los mecanismos violentos de control social y demás acciones bélicas contra instalaciones militares e institucionales.

En el departamento de Casanare la presencia del ELN a través de los frentes Adonay Ardila Pinilla y José David Suárez en los márgenes noroccidentales del departamento, especialmente en las fronteras con los departamentos de Boyacá y Arauca. En los municipios de la región de sabana oriental y el sur del departamento, aún se mantiene

alguna influencia de Grupos Armados Posdesmovilización vinculadas con las dinámicas del Meta y Vichada.

En el departamento del Meta se destaca la presencia de estructuras de los Grupos Armados Posdesmovilización de las AUC en el centro y norte del departamento; en el sur del departamento comienza a suscitarse una mayor presencia de las Facciones disidentes de las ex Farc denominados frentes 1, 7 y 40, especialmente en la subregión de influencia de La Macarena y el río Guayabero.

Esta misma dinámica se prolonga hasta los municipios del sur del Meta (Puerto Concordia y Mapiripán) y del departamento del Guaviare. Las Facciones disidentes de las ex Farc frentes 1 y 7, mantienen una activa presencia en estos municipios que obligan a la fuerza pública a realizar constantes operativos los cuales se expresan en combates armados e instalación de artefactos explosivos.

En la confluencia de los departamentos del Vichada y Guainía, la presencia de las Facciones disidentes de las ex Farc frente 16 y Acacio Medina, se encuentra dirigida más hacia la zona fronteriza con Venezuela, especialmente el suroriente del municipio Cumaribo y las poblaciones Barrancominas, Inírida, Cacahual y San Fernando. También se ha incrementado la presencia del ELN a través del frente José Daniel Pérez Carrero, quien mantiene un activo control de la frontera colombiana con el Estado Amazonas de Venezuela. Algunas facciones de los grupos armados posdesmovilización, como son los Libertadores del Vichada, realizan acciones delictivas relacionadas con el narcotráfico en las zonas rurales ribereñas del río Meta de los municipios de Puerto Carreño y La Primavera, fronteriza con Venezuela.

En el anterior cuadro se ilustran los municipios afectados por la presencia de grupos armados y su nivel de riesgo identificado. Se puede observar que cuatro municipios se encuentran tipificados como en riesgo extremo los cuales corresponden a Arauquita, Saravena, Fortul y Tame en el departamento de Arauca. Le siguen 17 municipios en riesgo Alto y 24 en riesgo Medio.

### Recomendaciones Especiales Macroregional Orinoquia

ENTIDAD	RECOMENDACIÓN
Ministerio de Defensa, al Comando General de la Fuerzas militares y a la Policía Nacional	En coordinación con Migración Colombia, incrementar los controles migratorios y militares en las zonas de frontera con Venezuela, bajo el respeto del Derecho Internacional y el reconocimiento de las autoridades tradicionales indígenas.
Administraciones Departamentales (Gobernaciones) y Municipales (Alcaldías):	- Realizar la gestión oportuna y eficaz para garantizar el aumento del número de mesas de votación en las áreas rurales, y

	<p>que su ubicación corresponda a las áreas más pobladas, a fin de facilitar el acceso a las mismas.</p> <p>-En departamentos de alta ruralidad y baja densidad poblacional, como Guainía, los esfuerzos institucionales se concentren en las áreas no municipalizadas, de tal manera que se puedan detectar posibles irregularidades durante los comicios.</p> <p>-A las gobernaciones de los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Guaviare, Guainía y Vichada para que en las convocatorias de las Comisiones de Seguimiento Electoral Departamental, se invite a los miembros de todos los partidos políticos que postulen candidatos en las elecciones del presente año, incluyendo al Partido Político FARC.</p>
Consejo Nacional Electoral, Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación	Realizar controles frente a las situaciones identificadas por la MOE de trashumancia electoral y posibles constreñimientos al elector, así como control a la propaganda política de modo que se cumpla el cronograma electoral y se garantice la no afectación de lugares de importancia cultural y ecológica, imponiendo las sanciones pertinentes.
Registraduría Nacional del Estado Civil	<p>-En coordinación con la Fiscalía General de la Nación, en articulación con el Consejo Nacional Electoral y la Procuraduría General de la Nación, adelantar labores de pedagogía para la población indígena de los diferentes municipios donde tienen mayor presencia, especialmente en puerto Gaitán y Cumaribo; también para los partidos políticos y GSC que lo requieran en estos municipio, habida cuenta de la alta probabilidad de trashumancia electoral.</p> <p>-En coordinación con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN),</p>

	<p>la Fiscalía General de la Nación, y en articulación con el Consejo Nacional Electoral, adelantar labores de pedagogía electoral en los diferentes ETCR de Arauca (Filipinas - Arauquita), Meta (Vistahermosa, Lejanías, Mesetas, Uribe y La Macarena) y Guaviare (San José del Guaviare).</p> <p>-A la Registraduría Especial de Inírida, continúe con las jornadas descentralizadas, considerando el enfoque diferencial y la necesidad traductores en lengua de los pueblos indígenas, de manera que el ciudadano tenga la información completa y no se continúen generando las situaciones relatadas por la Registraduría en el sentido que “ciudadanos solicitan dos veces su documento de identidad y terminan invalidando su documento”; asimismo, mejorar los canales de comunicación para que los ciudadanos reclamen sus documentos de identidad o sean entregados en las jornadas descentralizadas.</p>
--	--

## MACRORREGIÓN SUROCCIDENTE

(Conformada por los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño)

### Panorama de riesgo Electoral

Con base al cronograma electoral establecido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, desde el 27 de junio hasta el 27 de julio de 2019, se realizaron las inscripciones de los candidatos, y dentro de ese macroregión se evidencia la hegemonía que ejercen los partidos tradicionales. Actualmente los movimientos y partidos políticos que se mantienen en el escenario para las elecciones locales y regionales, vienen siendo representados por el Partido Social de Unidad Nacional - La U, Centro Democrático, Cambio Radical, Partido Verde, Opción Ciudadana, Polo Democrático Alternativo, Partido Liberal, Partido Conservador, Colombia Humana, Alianza Social Independiente-ASI, Unión Patriótica - UP, Movimiento Alternativo Indígena y Social-MAIS, Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia-AICO, Movimiento Independiente de Renovación Absoluta-MIRA, Colombia Justa Libres, Colombia Renaciente y ahora el nuevo partido denominado Fuerza

Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) partido político que se constituyó después de firmar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Adicionalmente, hay inscripciones de comités de grupos significativos de ciudadanos, Movimientos sociales y promotores de voto en blanco.

Con relación a la participación política para el caso de los departamentos en esta Macroregión, se debe tener en cuenta que son territorios con una trayectoria en acciones colectivas, movilizaciones y protesta social legítima, que alberga organizaciones sociales y comunitarias con un fuerte componente étnico y de género y también campesino, articuladas a procesos nacionales, que frente a las carencias y vacíos instituciones ejercen su derecho a protestar, esto ha traído entre otras cosas fuertes señalamientos y estigmatización para dichas organizaciones sociales y movimientos.

Un ejemplo de lo anterior, fue la participación de los diferentes sectores sociales y comunitarios en la minga indígena en el departamento del Cauca que se llevó a cabo en el mes de marzo de 2019, que sumó 27 días de bloqueos en las vías como parte de los repertorios de acción colectiva, que, si bien se adelantaron por los pueblos indígenas, se contó con el apoyo de organizaciones campesinas y afros, que se unieron a las solicitudes realizadas al gobierno. Posterior a este escenario de movilización, se han venido realizando amenazas e intimidaciones por parte de grupos armados ilegales que se presentan como AGC y Águilas Negras, contra líderes, lideresas, autoridades tradicionales y representantes legales de las organizaciones étnicas y no étnicas.

Esta contienda electoral, al desarrollarse en el ámbito regional y local ya supone un mayor riesgo para las organizaciones sociales, partidos políticos y movimientos sociales, toda vez que se están disputando micro poderes locales que son en últimas quienes tienen el control de las decisiones sobre el territorio y las economías. Para esto entes territoriales de carácter local y regional están fuertemente relacionadas con la explotación de recursos naturales, el extractivismo, el uso y tenencia de la tierra y la economía ligada al narcotráfico y minería tanto legal como ilegal.

Las organizaciones y movimientos sociales, también tienen una apuesta política, ya que, poder optar por un lugar dentro del ejecutivo, permita posicionar propuestas referentes a la política pública que se tradujeran en cambios fundamentales y necesarios en las exigencias de estas organizaciones.

De igual forma, factores como la carencia de recursos por parte de algunas organizaciones sociales y comunitarias del nivel local para impulsar a sus candidatos y participar en igualdad de condiciones contra candidatos que cuentan con financiación, como es el caso del sur occidente del país, puede convertirse en un impedimento para posicionar propuestas políticas alternativas, tales como la de corte ambiental, promovidas desde líderes, lideresas y defensores de derechos ambientales.

Otro factor que se debe resaltar es las limitaciones para hacer proselitismo electoral libremente en estos territorios caracterizados por su ruralidad, y dado el avance y consolidación de los grupos armados ilegales que se confrontan entre sí, e imponen restricciones a la movilidad.

### **Presencia y situación actual de los grupos armados ilegales**

En la Macroregión suroccidente, la dinámica del escenario electoral ha cambiado a partir de reconfiguraciones de grupos armados. En anteriores contiendas electorales, el principal actor generador de riesgo de dicha actividad era la guerrilla de las FARC-EP a través de sus frentes 6, 8, 30 y 29. En la actualidad la naturaleza y multiplicidad de actores armados ilegales genera un desorden al interior del territorio que se transforma en zozobra en la comunidad para el verdadero ejercicio del derecho a la participación política.

Esta Macro ha presentado diversas dinámicas en departamentos como Valle, Cauca y Nariño, donde tras la salida de las FARC-EP de los territorios, ha sido tardía la implementación de políticas públicas para garantizar los derechos de las comunidades rurales, así como el control territorial por parte de la Fuerza Pública (pese al aumento de efectivos de la Fuerza Pública en Municipios como Tumaco, en más de 9.000). Esto ha facilitado el fortalecimiento de otros grupos armados ilegales, postdesmovilizados tales como las Águilas Negras, AGC, AUC, Los Contadores, El Grupo Ilegal de Mario Lata, en Tumaco y en otros municipios de la Costa Pacífica y que adoptan otros nombres en municipios como Buenaventura (La Banda Local y la Empresa); grupos disidentes de la FARC-EP, como Guerrillas Unida del Pacífico-GUP, Frente Oliver Sinisterra-FOS, La Columna Móvil Jaime Martínez, Columna Móvil Dagoberto Ramos, Columna Móvil Jaime Patino, Sexto Frente de la Farc, el Nuevo Sexto y el Frente Estiven González con mayor predominio en los departamentos de Cauca y Nariño; el Ejército de Liberación Nacional-ELN con sus diferentes frentes y Columnas presente en los cuatro departamentos de la Macroregión( Cauca, Valle, Nariño y Chocó) y el Ejército Popular de Liberación-EPL con mayor presencia en el Cauca y Sur del Valle.

Se puede decir que en municipios que hacen parte del Norte del Cauca donde con mayor presencia encontramos a EPL, inicialmente “Los Pelusos”, ahora Frente Suroccidental “Andrey Peñaranda Ramírez”, Disidencias de FARC: Sexto Frente de las FARC, Nuevo Sexto, Columna Móvil Jaime Martínez y Columna móvil Dagoberto Ramos y los Grupos armados post-desmovilización: AGC y Águilas Negras Bloque sur occidental y Bloque central D.C. Se evidencia que el riesgo persiste debido al enfrentamiento entre estos grupos armados ilegales, que se encuentran en constante disputa por el control territorial, en función de la administración de los recursos de las economías ilegales, la minería y especialmente el narcotráfico en lo que respecta al manejo y regulación de cultivos de uso ilícito, rutas para el tráfico de materia prima, e insumos para el procesamiento y posterior comercialización de marihuana, en mayor proporción, y pasta base de clorhidrato de cocaína, para así garantizar su distribución en los mercados internos y hacia afuera del país, pero también del tráfico de armas y recursos para el fortalecimiento militar de cada uno de los grupos en disputa. Hechos que no distan muchos de la zona

centro oriente en municipios como Argelia y el Tambo, territorios con mayor incidencia de producción y procesamiento de coca en el departamento.

Por su parte, el ELN con el Frente José María Becerra, la compañía Lucho Quintero, y el Frente Manuel Vásquez Castaño mantiene el control relativo en las zonas rurales y tiene una presencia activa, en la zona del centro y Sur del Cauca, principalmente en el sector montañoso de los municipios de El Tambo, Almaguer, Mercaderes, Florencia, Bolívar, Sucre, Balboa, Argelia, a través de milicianos que se encuentran en los centros poblados, logrando detentar el control de la economía ilegal de la Coca (Cultivo y Trafico) hacia el pacífico Caucano- en los municipios de López de Micay, Timbiquí Guapi.

La presencia de estos grupos armados en estos territorios estratégicos para la producción y comercialización de la cocaína, sin duda coloca en riesgo el ejercicio democrático del derecho a la participación política y del derecho a votar en total libertad sin ningún tipo de coacción o fuerza, característica principal de estos grupos para doblegar la voluntad de la población civil en estos ejercicios propias de la democracia.

#### Recomendaciones Especiales Macroregional Suroccidente

ENTIDAD	RECOMENDACIÓN
Gobernadores de Valle, Cauca Nariño y Chocó y alcaldes de municipios advertidos en riesgo extremo	solicitar aumento de pie de fuerza en la víspera y durante la realización de los comicios electorales
Comisiones Departamentales de Valle, Cauca Nariño y Chocó para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales	Convocar una sesión en el marco del decreto 2821 de 2013, que cuente con la presencia de líderes y lideresas de los partidos políticos y movimientos significativos de ciudadanos a fin de definir posibles situaciones de riesgo de candidatos y militantes que participen de la contienda electoral.

## 7. RECOMENDACIONES NACIONALES ANTE EL RIESGO ELECTORAL 2019

En virtud de los escenarios de riesgo identificados en el presente informe, la Defensoría del Pueblo recomienda:

### A la Organización Electoral

1. A las **autoridades electorales y a las Comisiones de Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales**, orientar a la Fuerza Pública en la adopción de medidas de seguridad eficaces para garantizar que los jurados de votación, ciudadanos y ciudadanas que habitan en las áreas rurales de los municipios identificados en riesgo, se desplacen sin restricción alguna a los puestos de votación, y de estos, a sus lugares de residencia, especialmente en los municipios identificados bajo riesgo extremo.
2. A la **Registraduría Nacional del Estado Civil**, aplicar los protocolos de seguridad para el traslado de funcionarios y material electoral a las mesas de votación y a los lugares de escrutinio, con el fin de prevenir actos de sabotaje por parte de grupos ilegales y asegurar que las urnas no sean alteradas o extraviadas, especialmente en los municipios identificados en riesgo extremo.
3. A las **Delegaciones Departamentales y Municipales de la Registraduría Nacional del Estado civil**, en coordinación con los Comités Departamentales y Municipales de Seguimiento Electoral, contar con planes de contingencia para que se garanticen los medios de transporte para que los electores puedan trasladarse a los respectivos puestos de votación, en el evento de que se detecten alteraciones del orden público.
4. Al **Consejo Nacional Electoral** vigilar atentamente la financiación de las campañas políticas en las zonas advertidas en la presente Alerta Temprana y presentar un informe antes de las elecciones del 27 de octubre de 2019 acerca de la información y análisis que tenga sobre el particular. Igualmente se le recomienda al CNE intervenir ante intervenciones estigmatizantes que hagan los partidos políticos o candidatos en medios de comunicación en virtud de los compromisos suscritos en el “Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral” firmado en agosto de 2019 por los partidos políticos.
5. A las **Comisiones Departamentales y Comisiones Municipales de Seguimiento al Proceso Electoral, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección y la Fuerza Pública**, la realización de acciones preventivas en relación con la seguridad de los candidatos amenazados, la implementación de mecanismos de protección frente al riesgo individual y colectivo, y especialmente, el acompañamiento por parte de la Fuerza Pública a los recorridos que realicen los aspirantes y

movimientos políticos por la zona rural en los municipios identificados en riesgo, según lo estipulado en el Decreto 2821 del 2013, artículo 7, numerales 11 y 14.

#### Al Gobierno Nacional

6. A las autoridades civiles, a la Fuerza Pública y a los organismos de seguridad del Estado del nivel nacional, departamental y municipal, adoptar las medidas preventivas a efecto de mitigar y evitar la ocurrencia de hechos de violencia que afecten el libre ejercicio del derecho al sufragio, como de los posibles actos de constreñimiento, corrupción y amenazas contra los sufragantes y candidatos, especialmente en los municipios identificados bajo riesgo extremo.
7. Al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Defensa Nacional, a la Consejería Presidencial para los DDHH, al Ministerio del Interior, al Alto Comisionado para la Paz como delegado Presidencial ante la Instancia de Alto Nivel, a la Fuerza Pública y a la Unidad Nacional de Protección (UNP), velar por el adecuado seguimiento a las condiciones de seguridad y protección de personas que hacen parte de organizaciones políticas en oposición. En general, se recomienda velar por la adecuada implementación de lo dispuesto en el Decreto 895 de 2017, y desplegar la acción institucional requerida en atención a la presunción de riesgo extraordinario de la cual son sujetos los miembros del partido político FARC.
8. A la Unidad Nacional de Protección (UNP), a las Alcaldías municipales y Gobernaciones departamentales, evaluar, concertar y adoptar de manera urgente las medidas de protección individuales y colectivas requeridas para garantizar la protección de los miembros de los partidos políticos y Grupos Significativos de ciudadanos, así como de sus simpatizantes en riesgo, las cuales deberán incorporar el enfoque diferencial étnico, territorial y de género que garanticen la vida, integridad personal y demás derechos fundamentales y libertades civiles y políticas.
9. A la Unidad Nacional de Protección, presentar ante los Comités de Garantías Electorales de los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba su oferta institucional en materia de protección como parte del Plan Democracia. Así mismo, se insta a dicha institución a asistir a todos los Comités de Garantías Electorales que se efectúen a nivel departamental. Por último, evaluar prioritariamente las evaluaciones de riesgo que cursan en esa entidad a favor de líderes/as sociales, líderes/as de comunidades y organizaciones étnicas y defensores de Derechos Humanos, que fungen como candidatos a alcaldes, gobernadores, concejales o diputados, o lideran las actividades proselitistas en los municipios identificados en situación de riesgo.
10. A la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP), implementar acciones pedagógicas con los/as candidatos/as

y líderes/as políticos/as del Partido FARC en los departamentos y municipios con presencia y candidaturas de esta colectividad sobre rutas de protección definidas con ocasión del proceso electoral. Así mismo, adelantar acciones específicas de evaluación de posibles riesgos que se ciernan de manera individual y colectiva sobre los/as excombatientes de las FARC-EP que participarán de la contienda política, forman parte de las alianzas políticas realizadas en estos territorios y de aquellos/as que, sin ostentar liderazgo, participan de labores proselitistas.

11. Al **Ministerio de Defensa y a la Fuerza Pública**, se considere la posibilidad de aumentar y desplegar unidades militares y de policía a las 78 zonas identificadas en riesgo extremo que no hayan sido cubiertas o que no hayan sido consideradas como tal en el Plan Democracia 2019.
12. Al **Ministerio de Hacienda**, proporcionar rápidamente los recursos económicos que sean necesarios para garantizar la acción preventiva de entidades como la Unidad Nacional de Protección y otros concernidos en el PLAN DEMOCRACIA 2019 y en el PLAN ÁGORA para evitar ataques contra candidatos y otros actores intervinientes en las próximas elecciones.
13. A la **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad**, avanzar en el diseño y seguimiento de la política pública criminal en materia de desmantelamiento de las denominadas organizaciones sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, que atentan contra la vida, integridad, seguridad y libertades personales de defensores de derechos humanos, movimientos sociales y políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación los Acuerdos y construcción de la paz, en cumplimiento de lo pactado en el punto 3 “fin del Conflicto”.

#### A las Entidades de investigación y Control

14. A la **Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación**, así como a los organismos de seguridad del Estado, adelantar las investigaciones, según sus competencias, tendientes a identificar y sancionar a quienes incurran en fraude y actos de constreñimiento y de corrupción al sufragante, en los municipios y ciudades referenciados en este informe. Igualmente seguir proporcionando información oportuna para evitar la continuidad de campañas políticas de candidatos que estén inhabilitados para ello.
15. A la **Fiscalía General de la Nación** disponga de un mecanismo ágil y rápido de denuncia, que facilite a las comunidades poner en conocimiento de las autoridades concernientes, las pretensiones de grupos armados ilegales que intentan acciones de constreñimiento, impidiendo el libre desarrollo del proceso electoral.
16. Igualmente a la **Fiscalía General de la Nación**, adelantar de manera perentoria las investigaciones tendientes a esclarecer, identificar y judicializar a los responsables materiales e intelectuales de las amenazas y hechos victimizantes contra miembros de partidos políticos, candidatos y sus simpatizantes, a efectos de cumplir con lo



Nombre del proceso/subproceso: Prevención y  
Protección

Página 83 de 87

estipulado tanto en el art. 194 del Decreto 4800 de 2011 como en el punto 3.4 del Acuerdo Final firmado entre las FARC-EP y el Estado Colombiano respecto a las garantías de no repetición.

17. **A la Procuraduría General de la Nación** Capacitar a los funcionarios públicos adscritos a las administraciones municipales, Fuerza Pública y las Personerías Municipales en los principios de no estigmatización consagrados en la Directiva 002 de 2017. Igualmente que se haga un seguimiento a la implementación y al cumplimiento de las competencias de las instituciones que conforman la Comisión de seguimiento electoral, en cumplimiento del decreto 2821 de 2013, por el cual se crea y reglamenta la Comisión para la coordinación y seguimiento de los procesos electorales.

Aprobó: Mateo Gómez Vásquez  
Archivado en: Alertas Tempranas 2019  
Consecutivo correspondencia: 404001-0992-19

ORIGINAL FIRMADO

CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA

## ANEXO

### DEFINICION DE CONDUCTAS VULNERATORIAS EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES 2019

**Amenazas contra personas o movimientos políticos:** “(...) Es la acción intencional cometida que, de manera expresa o encubierta, tiene por finalidad crear en una persona un temor fundado de sufrir atentados en contra de su vida, integridad personal o su seguridad (...)”<sup>37</sup>.

**Ataque indiscriminado:** Acción armada de menor escala al uso de explosivos, contra casas de habitación de candidatos/miembros de partidos, instalaciones de entidades o de organizaciones y partidos políticos

**Ataques o atentados contra individuos o sedes políticas: Ataques o atentados:** Se puede entender de manera general como, la “Acción de atacar, acometer al enemigo; Acción de atacar, intentar causar daño o destrucción a cosas, animales o personas”. Desde la perspectiva del DIH, como, “un movimiento directo y hostil de fuerzas contra el enemigo, con un número de elementos, en un intento por abatirlo, reducirlo o someterlo”<sup>38</sup>.

**Constreñimiento al sufragante:** El que utilice las armas o amenace por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, o voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en penas privativas de la libertad<sup>39</sup>.

**Corrupción al sufragante:** :\_El que prometa, pague o entregue dinero o dádiva a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley para que consigne su voto a favor de determinado candidato, partido o corriente política, voto en blanco, o se abstenga de hacerlo incurrirá en pena privativa de la libertad<sup>40</sup>.

**Homicidios:** se entiende como la conducta que produce antijurídicamente la muerte de una persona, cualesquiera que sean sus características (edad, sexo, profesión, cultura,

<sup>37</sup> En: AMENAZAS DE MUERTE. Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Defensoría del Pueblo.

<sup>38</sup> En: Wikipedia. En: <http://diccionarios.astalaweb.com/Local/Diccionario%20de%20guerra.asp>

<sup>39</sup> En: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado. INSTRUCTIVO PARA PROCESO ELECTORAL DE OCTUBRE DE 2007. Páginas 13 y siguientes. Documento interno inédito. Bogotá, D.C., Junio de 2007.

<sup>40</sup> En: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado. INSTRUCTIVO PARA PROCESO ELECTORAL DE OCTUBRE DE 2007. Páginas 13 y siguientes. Documento interno inédito. Bogotá, D.C., Junio de 2007.

raza, condiciones económicas, sociales, etc.), la muerte es causada por un (sujeto activo) y que en muchas de las veces es con el uso de violencia<sup>41</sup>.

**Restricciones a la movilidad:** : Esta infracción tiene estrecha relación con el Título II, del Protocolo II de 1977, cuando se refiere a la violación a las Garantías Fundamentales de las personas por parte de los grupos armados, lo que implica, entre otros aspectos, establecer limitaciones arbitrarias a su movilidad y medios de transporte, acciones de confinamiento y, en general, bloqueos que afecten sus derechos fundamentales, dentro de los que destaca la prohibición expresa de afectar los bienes indispensables para su supervivencia. En esta conducta pueden incurrir tanto los grupos armados ilegales como integrantes de la Fuerza Pública, caso en el cual se constituirá en una infracción al DIH, ello ocurre así cuando no tienen en cuenta los límites constitucionales y las reglamentaciones legales correspondientes<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> En página web: Wikipedia.

<sup>42</sup> “(...) Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable (...)”. De acuerdo con el CICR, “(...) Estas normas se han completado y reforzado mediante nuevas disposiciones inspiradas en los Convenios y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...) El derecho al respeto de la persona debe tomarse en su sentido más amplio: cubre el conjunto de derechos de la personalidad, es decir, los derechos y las cualidades que están, como tales, indisolublemente ligados a la persona humana de acuerdo con su existencia, sus fuerzas físicas y psíquicas (...) La palabra “trato” se debe tomar en su sentido más general, como aplicada a todas las condiciones de la existencia de una persona (...) Las prohibiciones son explícitas y no admiten ninguna excepción; prevalecen “en todo tiempo y lugar”. Se trata de obligaciones absolutas (...)”<sup>42</sup>. En este sentido, las restricciones a la movilidad durante un proceso electoral y particularmente durante la jornada electoral, llevadas a cabo por grupos armados ilegales, constituyen una infracción grave al DIH que viola las garantías fundamentales establecidas en el Protocolo II, relacionadas con las libertades individuales de las personas, en particular con la libertad de movilización. Por otra parte, en la normativa humanitaria, las restricciones a la movilidad tienen una relación directa con la prohibición establecida en el Artículo 14 del Protocolo II, de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el cual establece la *Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil*, señalando que, “..Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego...”. “(...) Esta norma se promulgó en beneficio de las personas civiles. Por consiguiente, el bloqueo y el asedio siguen siendo métodos de combate lícitos, a condición de que estén dirigidos exclusivamente contra combatientes [445]. (...) Hay que recordar que el bloqueo consiste en interrumpir los intercambios marítimos de un país o de una de sus provincias costeras. Asediar o poner sitio es cercar una localidad enemiga, privando a los que se hallan en el interior de toda comunicación para obligarlos a rendirse. El bloqueo tiene esencialmente por objeto impedir el aprovisionamiento necesario para la lucha armada (material militar) y no está dirigido especialmente contra los civiles. Pero, de hecho, estos últimos son, la mayoría de las veces, los primeros afectados, especialmente los niños. Pasa lo mismo en una situación de sitio, en la que los civiles son los primeros en sufrir las consecuencias. Según los casos son a veces evacuados por razones humanitarias, pero hasta ahora no había ninguna norma explícita de derecho positivo al respecto que obligara a una fuerza sitiadora a no dejar morir de hambre a los civiles (...)”. Por otra parte, de acuerdo con el Manual de Conductas Violatorias, las restricciones aplicadas por el Estado, se entienden de la siguiente forma: “...tanto el PIDCP (art. 4) como la Convención Americana (art. 27) permiten la suspensión del derecho de circulación y residencia en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado. Asimismo, constituye una infracción al derecho humanitario cuando se desconoce el artículo 17 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra (véase el Capítulo XVII, numeral 8.8.4). Además, tanto el párrafo 3 del artículo 12 del PIDCP, como los párrafos 3 y 4 del artículo 22 de la Convención Americana, prevén la posibilidad de restricción de este derecho, siempre y cuando estas limitaciones: 1) sean establecidas por la ley; 2) sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y las libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el PIDCP o en la Convención Americana. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos señaló que: 11. El párrafo 3 del artículo 12 prevé circunstancias excepcionales en que los derechos que confieren los párrafos 1 y 2 pueden restringirse. La disposición autoriza al Estado a restringir esos derechos sólo para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública y los derechos y libertades de terceros. Para ser permisibles, las restricciones deben ser previstas por la ley, deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los fines mencionados y deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto (véase el

**Utilización de métodos para generar terror en la Población Civil:** Se trata de acciones ejemplarizantes que pueden dar un mensaje de terror en la población como castigos públicos, avisos en plaza pública por parte de actores armados, uno de acciones con extrema violencia contra animales o viviendas, llamados a cuentas de personas de la comunidad como medida coercitiva por parte de un actor armado entre otras.

**Otras conductas vulneratorias:** Dentro de esta categoría se incluyen, entre otras acciones, acciones de estigmatización, persecuciones, actos de hostigamiento; a su vez la comisión de las siguientes conductas:

**Acciones violentas y construcción de poder:** Fenómeno de violencia que corresponde al conflicto armado interno, puesto que en este se vinculan distintos grupos sociales que tienen intereses contrapuestos; debido a la ausencia de una institucionalidad coercitiva, resuelven diferencias mediante el uso de la violencia. Estos intereses tienen que ver con el establecimiento de ciertos órdenes institucionales, (derechos, en términos políticos), sobre una zona de influencia determinada.

**Afectación de la Gobernabilidad:** La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo. Dentro de esta definición se debe tomar en cuenta dos variables, la Eficacia, y la Legitimidad. La Eficacia puede entenderse como el cumplimiento de los objetivos del gobierno. La Legitimidad se puede considerar como la aceptación de los ciudadanos de la dominación del gobierno (Ciudad Política. Ciencia Política. Praxis y Ciencia Política 2010).

Los grupos armados ilegales mediante la injerencia en el funcionamiento de las administraciones locales y regionales y la interrelación con las elites políticas dominantes, tejen un entramado de gobernabilidad donde priman los intereses particulares sobre el bien común.

**Construcción o reproducción de espacios de legitimidad y representación social:** Los grupos armados ilegales ante la incapacidad del Estado por mantener la unidad del poder político institucionalizado, y la acción unificada de sus instituciones, construyen nuevas bases de poder, que articulan las relaciones sociales, económicas y políticas de un territorio determinado. En consecuencia se erigen en agentes de orden, coartando la participación ciudadana, la cual ve obstaculizado el acompañamiento y verificación de los compromisos establecidos con las administraciones locales y regionales.

---

párrafo 18, infra). 12. La propia ley tiene que determinar las condiciones en que pueden limitarse esos derechos. Los informes de los Estados, por lo tanto, deben señalar específicamente las normas legales sobre las cuales se fundan las restricciones. Las restricciones no previstas en la ley o que no se ajusten a los requisitos del párrafo 3 del artículo 12 violarían los derechos garantizados en los párrafos 1 y 2 (...)"'. En: Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Defensoría del Pueblo.

**Perturbación del Certamen Democrático:** El que por medio de maniobra engañosa perturbe o impida votación pública relacionada con los mecanismos de participación democrática, o el escrutinio de la misma, o la realización de un cabildo abierto, incurrirá en penas privativas de la libertad. La pena será más gravosa, cuando la conducta se realice por medio de violencia, y así mismo la pena será aumentada cuando la conducta sea realizada por un servidor público<sup>43</sup>.

**Toma de Rehenes:** constituye una infracción al DIH, establecida en el Protocolo II, de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, en el Título II, Trato Humano, Artículo 4, en el cual se establece que, “...2. (...), están y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar con respecto a la (población civil) (...) c) la toma de rehenes (...)”. “(...) Recordemos que los rehenes son personas que se encuentran, de grado o por fuerza, en poder de una de las partes en conflicto o de uno de sus agentes y que responden con su libertad, su integridad corporal o su vida de la ejecución de órdenes dadas por las personas en cuyo poder están o de los actos hostiles cometidos contra ellas (...)”<sup>44</sup>. Deben distinguirse los rehenes de las personas privadas de la libertad en razón del conflicto, categoría ésta dentro de la cual solo califican quienes participan directamente de las hostilidades.

<sup>43</sup> En: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado. INSTRUCTIVO PARA PROCESO ELECTORAL DE OCTUBRE DE 2007. Páginas 13 y siguientes. Documento interno inédito. Bogotá, D.C., Junio de 2007.

<sup>44</sup> En: 1-11-1998. Comentario del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949. Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Página Web CICR.