

PAZ Y SEGURIDAD

DESMANTELANDO AUTORITARISMOS COMPETITIVOS LOCALES: RECOMENDACIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LÍDERES SOCIALES

**Juan Albarracín / Juan Corredor / Juan Pablo Milanese
Inge Helena Valencia / Jonas Wolff**

Marzo de 2021



Debido a la violencia que ha acompañado a los procesos de paz en Colombia, el Acuerdo de paz entre el gobierno y las Farc-EP estipula un punto sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores de derechos humanos.



A pesar de los esfuerzos de la Unidad Nacional de Protección, la aproximación del gobierno ignora la lógica política detrás de esta violencia. Este análisis explora la política de protección de líderes sociales y presenta sugerencias para reformularla de forma que se reduzca y, ojalá, elimine, esta forma de violencia.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	DIAGNÓSTICO DE LA VIOLENCIA CONTRA LÍDERES/LIDERESAS SOCIALES	5
3	MECANISMOS DE PROTECCIÓN Y GARANTÍAS EN EL ACUERDO DE PAZ	7
4	POLÍTICAS DE PAZ Y SEGURIDAD EN EL GOBIERNO DUQUE	9
4.1	Paz con legalidad.....	9
4.2	De los PDET a las ZEII	11
5	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN	13
6	PROBLEMAS Y SUGERENCIAS PARA LA ACTUAL POLÍTICA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN	16
	REFERENCIAS	18

1

INTRODUCCIÓN

En la serie de análisis “Violencia y órdenes políticos locales en el posacuerdo: análisis del asesinato de líderes sociales en Colombia”¹, hemos explorado los contextos regionales en los que ocurre y las posibles causas de la intensa violencia contra los líderes sociales desde la firma del Acuerdo de paz en noviembre de 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP). Si bien esta violencia está asociada a la existencia de economías ilegales y actores armados no estatales, sostenemos que el impacto de estos factores debe ser interpretado a la luz de la existencia de autoritarismos competitivos locales. El asesinato de líderes sociales es el mecanismo utilizado por élites locales aliadas con grupos armados para evitar la puesta en marcha de reformas que erosionan su control político y democratizan espacios periféricos.

En este cuarto y último análisis de la serie exploramos en detalle la política de protección de líderes sociales del gobierno del presidente Iván Duque (2018-) y ofrecemos sugerencias para reformular la política de manera que esta forma de violencia se reduzca —y, ojalá, elimine— sosteniblemente. Empezamos replanteando los diagnósticos que sobre esta violencia circulan y las implicaciones que para la política de protección se desprenden de esos diagnósticos. Después de presentar los elementos de la política de protección para líderes y lideresas sociales

que forman parte del Acuerdo de paz, analizamos cómo el gobierno del presidente Duque se ha apartado de aspectos importantes consignados en el acuerdo.

A pesar de los importantes esfuerzos desde la Unidad Nacional de Protección (UNP) —presentados en detalle en la sección cinco— la aproximación del gobierno actual que ignora la lógica política detrás de esta violencia no logrará contener, a corto plazo, los asesinatos y, a mediano plazo, transformar la política local y regional de forma que sea menos violenta y más democrática. De hecho, algunas políticas del gobierno —como la erradicación forzada de cultivos ilícitos— pueden paradójicamente terminar por fortalecer actores criminales y élites políticas locales que se benefician de autoritarismos competitivos locales al erosionar la ya precaria legitimidad de las instituciones estatales (nacionales) en algunos sectores de la población rural.

Acabar con el ciclo de violencia que actualmente observamos en contra de líderes sociales y que parece estar conectado con otras formas de violencia —como las masacres— que se esperaba desaparecieran con la firma del Acuerdo pasa por desmantelar autoritarismos competitivos en las periferias: elevando los costos asociados al uso de la violencia como herramienta política, desarticulando los nexos entre grupos armados no estatales y élites políticas locales, así como involucrando a las comunidades en la construcción colectiva de una agenda de seguridad.

1 La serie incluye los siguientes *Análisis*: Juan Albarracín, Juan Pablo Milanese, Margarita Navarro, Lizeth Sinisterra e Inge Helena Valencia. “Violencia y órdenes políticos locales en el posacuerdo”; Juan Albarracín, Juan Pablo Milanese, Margarita Navarro, Inge Helena Valencia y Jonas Wolff. “La lógica política de los asesinatos de líderes sociales. Autoritarismo competitivo local y violencia en el posacuerdo”; y Juan Albarracín, Juan Pablo Milanese, Inge Helena Valencia y Jonas Wolff. “Violencia y participación electoral en el posconflicto”.

2

DIAGNÓSTICO DE LA VIOLENCIA CONTRA LÍDERES/LIDERESAS SOCIALES

En los tres análisis previos de la serie analizamos las explicaciones más comunes ofrecidas sobre el asesinato de líderes y lideresas sociales en Colombia después de la firma del Acuerdo de paz. Una de las más comunes sostiene que los asesinatos son el producto de la presencia de actores criminales, generalmente ligados al narcotráfico, los cuales usan la violencia contra líderes sociales incómodos que amenazan su control de un lucrativo mercado ilegal. El presidente Iván Duque, en entrevista reciente expresó esto claramente:

[...] esa es una amenaza, porque, de ese narcotráfico se nutren las disidencias, que son las que están matando líderes sociales, las que están atentando contra los mismos excombatientes, y yo creo que ahí nos toca a todos asumir que ese es un enemigo común de todos los colombianos, y que tenemos que enfrentarlo².

Existen evidencias para asociar a las economías ilícitas con la violencia letal contra lideresas y líderes sociales. La implementación de programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito acordadas en el marco del Acuerdo de paz (Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos, PNIS) está ligada al aumento en la violencia letal posconflicto (Marín Llanes, 2020), y se ve reflejada en el altísimo número de líderes sociales asociados a este proceso de sustitución que han sido asesinados (Gutiérrez Sanín et al., 2020). En nuestro análisis (Albarracín et al., 2020a) observamos que en los municipios con más cultivos de coca había una mayor probabilidad de observar asesinatos de líderes sociales. Esta

violencia es inclusive más aguda cuando hay disputas territoriales entre grupos criminales (Marín Llanes, 2020), particularmente cuando buscan ocupar espacios en los cuales hicieron presencia las Farc (Prem et al., 2018).

Los mercados ilícitos, la presencia de fuertes actores criminales y la violencia contra líderes sociales que de estos emana, serían el reflejo de la precaria o inexistente presencia del Estado en la periferia. Evidentemente, muchos asesinatos ocurren en territorios donde el Estado (nacional) tiene presencia precaria y donde otros actores han establecido órdenes sociales. Es así como en nuestro análisis (Albarracín et al., 2020b) encontramos también que en municipios donde en el pasado las Farc tuvieron una presencia violenta, hoy en día ocurren más asesinatos.

Si la violencia contra líderes y lideresas sociales fuera solo el producto de la presencia de grupos criminales y economías ilegales ante una precaria y limitada capacidad del Estado de proteger a sus ciudadanos en algunos territorios, entonces sería suficiente la fórmula utilizada hasta ahora para enfrentar esta violencia: el combate a grupos criminales y a las economías ilegales (en particular, el narcotráfico)³ y una mayor presencia armada del Estado en territorios periféricos combinada con esquemas de protección de líderes y lideresas en cabeza de la Unidad Nacional de Protección.

Sin duda, para reducir este tipo de violencia es importante contar con esquemas de protección para líderes

2 *El Tiempo*. "El futuro de Colombia está en el centro: Iván Duque". 4 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/entrevista-con-el-presidente-ivan-duque-con-roberto-pombo-552820>. *Cursivas* en el original.

3 En este sentido, no deja de ser preocupante que la asociación que hace el actual gobierno nacional entre el asesinato de líderes sociales con el narcotráfico y el crecimiento de cultivos de uso ilícito, pueda servir como justificación para la reintroducción de la aspersión aérea.

y una estrategia contra grupos criminales organizados. Sin embargo, estas propuestas son limitadas y se derivan de una lectura muy parcial de la evidencia presentada. Por ejemplo, la violencia contra líderes sociales ligados a la sustitución de cultivos ilícitos tiende a ser más intensa donde existen conflictos por la tierra (Marín Llanes, 2020), lo cual indica que no es solo cuestión de lucros ilícitos.

Como discutimos extensamente en la segunda entrega (“La lógica política de los asesinatos de líderes sociales. Autoritarismo competitivo local y violencia en el posacuerdo”), los grupos criminales en las periferias no solo son “empresarios de la ilegalidad” en la búsqueda de lucro: también son actores importantes que en conjunto con élites políticas locales sostienen autoritarismos competitivos locales. Tanto para esas élites como para los grupos criminales (en algunos casos es difícil distinguir entre ellos), controlar el poder local es fundamental para mantener sus rentas ilegales. En este contexto, estos grupos buscan limitar la democracia formalmente existente por medio de mecanismos informales, por ejemplo, mediante el uso de la violencia contra rivales políticos.

El Acuerdo de paz significó la implementación de proyectos y reformas (Programa nacional integral de sustitu-

ción de cultivos ilícitos, restitución de tierras, Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), entre otros), así como la movilización de grupos sociales históricamente excluidos, que afectan directamente los intereses económicos y políticos de estas élites locales. Lamentablemente, como en otros periodos históricos en Colombia, la violencia contra líderes sociales es la forma como las élites políticas intentan preservar el autoritarismo competitivo local. Es así como encontramos que la violencia contra líderes sociales es más aguda en municipios con mayor concentración de votos en pocos partidos y menor participación electoral, así como en municipios donde la izquierda es fuerte electoralmente (Albarracín et al., 2020b).

La lógica política del asesinato de líderes sociales no significa que las economías ilegales o los grupos armados ilegales no sean factores relevantes para entender la violencia. Sin embargo, nos indica que ignorar el papel político (no necesariamente ideológico) que tienen actores ilegales en la construcción de órdenes políticos locales resultaría, en el mejor de los casos, en políticas públicas incompletas y solo parcialmente efectivas. En el peor de los casos, algunas de estas políticas podrían inclusive aumentar el nivel de violencia al afectar (inadvertidamente) equilibrios de poder en los municipios.

3

MECANISMOS DE PROTECCIÓN Y GARANTÍAS EN EL ACUERDO DE PAZ

Dada la violencia que muchas veces ha acompañado a los procesos de negociación e implementación de acuerdos de paz en Colombia, no es sorprendente que una parte importante del Acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Farc-EP abordara en su punto tres la protección de líderes y lideresas sociales. Es así como en el subpunto 3.4 se explicita un:

Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

Para cumplir con este fin, el acuerdo incluyó diversas medidas como la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía; el Cuerpo Élite en la Policía Nacional; el Sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política; el Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios; y las Medidas de prevención y lucha contra la corrupción.

Tras cuatro años de firma del Acuerdo, los resultados han sido modestos. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que tiene por objeto “el diseño y hacer seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata este acuerdo que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la

paz”, tiene a cargo quince funciones⁴ que van desde la recomendación de reformas institucionales, la construcción de estrategias para identificar fuentes de financiación y la proposición de mecanismos para la revisión de antecedentes delictivos. El partido Farc, ahora Comunes, ha criticado la operación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y ha pedido reactivar esta instancia⁵. Por el contrario, el gobierno del presidente Duque ha expresado que se han llevado a cabo veinte sesiones de una instancia que considera consultiva y no decisiva, lo cual contrasta con la naturaleza con la cual fue creada en el Acuerdo de paz⁶. Otras críticas se centran en el reemplazo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad por el Plan de acción oportuna de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (en adelante PAO), que desarrollado desde el gobierno de Iván Duque se presenta como una política gubernamental, que no abre espacios de participación a la sociedad civil.

Aunque la Fiscalía General de la Nación, encargada por medio de la Unidad Especial de lucha contra este tipo de violencia política, asegura haber esclarecido la responsabilidad de organizaciones armadas en 34 % de los asesinatos a líderes sociales (correspondiente a ciento

4 Ver: Gustavo Gallón. “Haciendo trizas la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”. Comisión Colombiana de Juristas. 22 de noviembre de 2018. Disponible en: https://www.coljuristas.org/columnas_de_la_direccion/columna.php?id=260

5 Ver: *El Tiempo*. “Reclaman ‘reactivar’ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”. 21 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/farc-pide-efectividad-de-la-comision-nacional-de-garantias-de-seguridad-509612>

6 Idem.

diecinueve de trescientos cuarenta y nueve homicidios), desconoce a los autores del 64% restante⁷ e, igualmente, ha sido incapaz de emitir sentencias condenatorias⁸. Sin una acción efectiva por parte de la Fiscalía, es poco probable que la Fuerza Pública, mediante el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, que opera desde junio de 2017 y está integrado por mil ochenta y ocho uniformados⁹, capture a los victimarios. La situación se agrava por las doce modalidades utilizadas para asesinar a los líderes sociales¹⁰, siendo el sicariato la más frecuente.

El Acuerdo incluía también la creación de un sistema especial de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, denominado Comisión Intersectorial para la Respuesta

Rápida a las Alertas Tempranas (Ciprat). Mediante el decreto 2124 de 2017, la Defensoría tuvo “la autonomía y competencia de emitir alertas tempranas por medio de informes de riesgo y les otorgó nueve meses de vigencia, al cabo de los cuales se hace seguimiento a la aplicación de las recomendaciones y la mitigación o superación del riesgo advertido” (Ávila, 2020: 250). La expedición de la Alerta Temprana 026 de 2018¹¹, por ejemplo, es quizás el punto de partida con el que la Defensoría informó al país del alto riesgo y la vulnerabilidad de líderes y defensores de derechos humanos en todo el territorio nacional.

7 Ver: Juan Corredor García. “Cartografías de la muerte: líderes y reincorporados en el Huila”. *La Silla Vacía*. 22 de agosto de 2020. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/cartografias-de-la-muerte-lideres-y-reincorporados-huila-77014>

8 Ver: *El Espectador*. “Después del acuerdo de paz, el 52 % de los líderes sociales fue asesinado en este Gobierno”. 3 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/despues-del-acuerdo-de-paz-el-52-de-los-lideres-sociales-fueron-asesinados-en-este-gobierno/>

9 Ver: “Con 1088 policías, se pone en marcha el Cuerpo Élite para la Paz”. *Policía*. 16 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/noticia/1088-policias-se-pone-marcha-cuerpo-elite-paz>

10 Ver: *El Espectador*. “Cuerpo Élite: Tras los asesinatos de los líderes sociales”. 26 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/cuerpo-elite-tras-los-asesinatos-de-los-lideres-sociales-articulo-856458/>

11 Ver: Defensoría del Pueblo. “Alerta Temprana número 026 de 2018”. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/alerta-temprana-n-026-18-defensoria-del-pueblo/>

4

POLÍTICAS DE PAZ Y SEGURIDAD EN EL GOBIERNO DUQUE

4.1 PAZ CON LEGALIDAD

Una de las promesas de campaña de Iván Duque durante las elecciones presidenciales de 2018 estuvo dirigida a “corregir los Acuerdos” de La Habana, particularmente en materia de justicia y participación política¹². No es sorprendente que después de su posesión, el presidente Duque haya propuesto una política de paz, denominada “Paz con legalidad”, dirigida no solo a modificar elementos de lo pactado en Cuba con las Farc sino también a abordar asuntos de seguridad, el combate a las drogas ilícitas y protección a los líderes sociales¹³. En palabras del alto consejero para el Posconflicto, Emilio Archila, se trata “de una visión de largo plazo, con acciones concretas en los territorios y focalizada en los derechos de las víctimas, que articulará la presencia del Estado en 16 subregiones fundamentada en los Planes de desarrollo con enfoque territorial, PDET”¹⁴. Indudablemente, el nuevo enfoque de la política de seguridad y paz presenta un nuevo contexto en el cual se desarrolla la protección de líderes y lideresas sociales.

El gobierno presentó una “Política para la estabilización” en la que una de las propuestas consistió en crear un

Sistema integral de seguridad, enfocado principalmente en la implementación de esquemas de protección a dos poblaciones: líderes sociales y reincorporados de las Farc¹⁵. En este contexto diseñó el PAO, priorizando ocho departamentos en los que se concentra el asesinato de estas poblaciones: Antioquia, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Chocó, Córdoba, Valle del Cauca y Caquetá. En esencia, esta política abogó por el fortalecimiento institucional mediante la creación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección, la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones y Conductas Criminales de la Fiscalía General de la Nación (decreto 898/2017), la Instancia de Alto Nivel liderada por el Ministerio del Interior, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (decreto ley 154/2017) y el Puesto de Mando Unificado¹⁶. Entre otras cosas, el PAO establece el aumento del personal militar en quince departamentos, sesenta y siete municipios y quinientas noventa y cinco veredas con el objetivo de “estrechar los lazos con la población de aquellas zonas que han sido afectadas por la violencia y la criminalidad organizada” mediante los planes militares “Horus” y “Victoria”¹⁷.

Tras dos años de la política “Paz con legalidad”¹⁸, los resultados han sido insuficientes dado el incremento en el asesinato de líderes sociales y reincorporados así como en el surgimiento de antiguos repertorios de violencia como las masacres. De hecho, el mismo Ministerio del

12 Ver: “Corregir lo que está saliendo mal en los acuerdos con las Farc es una forma de unir a los colombianos”. 11 de julio de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/07/11/colombia/1531279032_580973.html

13 Ver: Presidencia de la República. 2018. “Paz con legalidad”. Disponible en: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>

14 Ver: Presidencia de la República. “Presentación de la Política de Estabilización ‘Paz con Legalidad’”. 17 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181217-Presentacion-Politica-Estabilizacion-Paz-Legalidad.aspx>

15 Idem.

16 Plan de Acción Oportuna - Ministerio del Interior [www.mininterior.gov.co > sites > default > files > plan_...](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_...)

17 Idem.

18 <https://www.youtube.com/watch?v=xaUzsh4lQ14>

Interior ha reconocido la débil presencia y capacidad del Estado para resolver los asesinatos a estas poblaciones¹⁹. En esencia, a esta política se le hacen tres críticas. En primer lugar, las organizaciones de la sociedad civil aseguran que no está debidamente articulada con el Acuerdo de paz²⁰, lo cual ha sido advertido incluso por el jefe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Carlos Ruiz Massieu, quien en enero de 2020 hizo un llamado al gobierno colombiano para que se utilice la institucionalidad creada en el Acuerdo de paz²¹.

En segundo lugar, centros como Dejusticia sostienen que otro de los límites ha sido la:

formulación de la Hoja de Ruta Única, un instrumento de planeación que fue establecido por la ley 1941 de 2018²² y la ley del Plan nacional de desarrollo, cuyo objetivo era articular las Zonas estratégicas de intervención integral (o Zonas futuro²³ planteadas en la misma ley) con los programas de la Reforma rural integral y los programas de Solución al problema de drogas ilícitas del Acuerdo de Paz en cada una de las dieciséis subregiones PDET (Dejusticia, 2020, párr. 3).

Sin embargo, hasta el momento solo se ha implementado la de la subregión del Catatumbo, y no es clara la articulación con otros planes territoriales como el Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos, los Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (Pisda), los Planes sectoriales nacionales, de los objetivos del Plan marco de implementación (PMI), ni su articulación con la Zona futuro del Catatumbo, que recientemente cuenta con un programa particular, que es el Plan estratégico de intervención integral (PEII)²⁴, por medio del cual se busca “estabilizar y consolidar” los territorios mediante la intervención de las fuerzas militares y acelerar la implementación de los Planes de desarrollo con enfoque territorial²⁵.

En tercer lugar, el PAO ha sido cuestionado por su énfasis militar, traducido en respuestas rápidas y aumento del pie de fuerza, según organizaciones civiles como el Consejo Regional Indígena del Cauca²⁶. Lo anterior ha promovido la confrontación de la fuerza pública con líderes sociales en las comunidades, especialmente en los operativos del Ejército Nacional para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos en los departamentos de Nariño²⁷ y Cauca²⁸, por citar dos ejemplos. En otras palabras, el gobierno colombiano ha retrocedido en los compromisos relacionados con el Acuerdo de paz y las políticas

19 Ver: Daniel Jérez. “Mininterior reconoce “débil capacidad del Estado” para resolver asesinatos de líderes”. RCN Radio. 24 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/politica/mininterior-reconoce-debil-capacidad-del-estado-para-resolver-asesinatos-de-lideres>

20 Ver: *Verdad Abierta*. “¿A quién protegerá el Plan de Acción Oportuna para defensores de derechos humanos?”. 22 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://verdadabierta.com/quien-protegera-plan-accion-oportuna-defensores-de-rechos-humanos/>

21 Ver: *El Espectador*. “Un llamado a utilizar las entidades que creó el Acuerdo para aterrizar la paz”. 8 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/un-llamado-utilizar-las-entidades-que-creo-el-acuerdo-para-aterrizar-la-paz-articulo-898968/>

22 Ver: Congreso de la República de Colombia. Ley 1941 del 18 de diciembre 2018. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201941%20DEL%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202018.pdf>

23 Ver: Ricardo Cruz. “Zonas Futuro: ¿territorios donde podrían incrementarse las violaciones de derechos humanos?”. *Verdad Abierta*. 8 de junio de 2020, Disponible en: <https://verdadabierta.com/zonas-futuro-territorios-donde-podrian-incrementarse-las-violaciones-de-derechos-humanos/>

24 Ver: Presidencia de la República. “Consejo de Seguridad Nacional aprobó los planes para las Zonas Futuro”. 30 de julio de 2020. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Consejo-de-Seguridad-Nacional-aprobo-los-planes-para-las-Zonas-Futuro-200730.aspx>

25 Ver: Natalia Torres. “Dos años de la política de paz con legalidad sin paz”. Dejusticia. 28 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/dos-anos-de-la-politica-de-paz-con-legalidad-sin-paz/>

26 <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/proteccion-lideres-sociales-cual-es-la-queja-de-comunidades-al-gobierno-articulo-909556/>

27 <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/masacre-de-el-tandil-se-enmarco-en-una-orden-de-operaciones-procuraduria-articulo-886499/>

28 <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/enfrentamientos-entre-comunidades-y-tropas-del-ejercito-en-norte-del-cauca/>

de cultivos ilícitos, replazándolos por una dura orientación de guerra contra las drogas²⁹.

Lo llamativo de esto es que “la militarización territorial no ha significado un aumento en la garantía de los derechos a la protección y la vida de quienes ejercen algún liderazgo social” (Ávila, 2020: 25). De hecho, en su momento, el presidente Iván Duque afirmó que el gobierno había reducido el 35 % de estos asesinatos gracias a la implementación del PAO, lo cual es equivocado debido a la metodología, al periodo analizado y el tipo de fuentes con las que se obtuvo esta información. Como lo muestra Dejusticia, hay cinco errores que muestran que esta disminución en el número de asesinatos de líderes sociales no es cierta ya que: 1) se basa en una única fuente; 2) distorsiona la propia metodología de esa fuente única; 3) compara periodos no comparables; 4) ignora la diferencia entre correlación y causalidad; y 5) pierde de vista que existe un subregistro sobre la muerte de líderes sociales³⁰.

4.2 DE LOS PDET A LAS ZEII

Una de las discusiones recientes en materia de seguridad e implementación del Acuerdo de paz del gobierno de Iván Duque tiene que ver con su propuesta denominada Zonas estratégicas de intervención integral (ZEII) o Zonas futuro. De acuerdo con la ley 1941 del 18 de diciembre de 2018,

el Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar zonas estratégicas de intervención integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Estas zonas serán objeto de planes

especiales de fortalecimiento del Estado social de derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población. Los planes no suspenderán los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y, donde coincidan, se articularán³¹.

En este sentido, la Política de defensa y seguridad (PDS) de enero de 2019 considera que el principal enemigo de la seguridad y la convivencia es el abandono estatal. Para lograrlo los esfuerzos principales se enfocarán en espacios geográficos que por razones de seguridad nacional se califiquen como Zonas estratégicas de intervención integral³². En palabras del alto comisionado para la Paz, Miguel Archila, las Zonas futuro cumplen cuatro estrategias fundamentales: “implementación concreta de la estrategia de seguridad nacional; seguridad ciudadana, fortalecimiento del PAO, y el marco de implementación de una política sobre protección y prevención de líderes sociales (sic)”³³.

Lo llamativo de esta política reside en varios aspectos: primero, como solución a la violencia el enfoque gubernamental se centra en componentes exclusivamente militares, o dicho de otra forma, de “generar desarrollo [en los territorios] al cambiar economías ilícitas por economías lícitas” mediante la intervención armada. Segundo, los municipios en los que se implementa esta estrategia coinciden con los municipios PDET. El enfoque más militar de las Zonas estratégicas de intervención integral contrasta fuertemente con el enfoque participativo y alternativo propio de la paz territorial de los Programas

29 Ver: Francisco Gutiérrez Sanín. 2020. “Eradication in the time of Covid: The case of Colombia”. *International Journal of Drug Policy*. 83. Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7427521/>

30 Ver: Rodrigo Uprimny. “Errores fatales: sobre la supuesta reducción de asesinatos de líderes con Duque”. *La Silla Vacía*. 10 de agosto de 2019. Disponible en: <https://lasillavacia.com/opinion/errores-fatales-sobre-supuesta-reduccion-asesinatos-lideres-duque-72926>

31 Ver: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201941%20DEL%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202018.pdf>

32 Ver: Ministerio de Defensa. “Política de defensa y seguridad PDS”. Enero de 2019. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

33 Ver: Presidencia de la República. “El propósito de las Zonas futuro es mejorar la seguridad en los territorios y generar desarrollo al cambiar economías ilícitas por economías lícitas: Alto Comisionado para la Paz”. 29 de enero de 2020. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/proposito-Zonas-Futuro-mejorar-seguridad-territorios-generar-desarrollo-cambiar-economias-ilicidas-Comisionado-Paz-200129.aspx>

de desarrollo con enfoque territorial originales. Tercero, esta política se caracteriza por la intervención de militares extranjeros, lo cual hace parte de la “seguridad cooperativa”. Según esta política,

respecto a la defensa de la nación, la transformación estratégica se concretará en el mantenimiento de la capacidad disuasiva y en una diplomacia para la defensa que la potencialice, al tiempo que proyecte influencia y asegure la cooperación internacional de Colombia en materia de seguridad. Además, que consolide y eleve el nivel estratégico de la relación del país con potencias aliadas con las cuales existen intereses comunes, en el marco de un modelo de seguridad cooperativa que preserve los intereses nacionales³⁴.

Aunque no cita textualmente a Estados Unidos, lo anterior coincide con el arribo de la Brigada de Asistencia a Fuerzas de Seguridad (SFAB, Security Force Assistance Brigade) del Comando Sur de ese país, que llegó al territorio nacional desde el 1 de junio de 2020, para “apoyar a Colombia en la lucha contra el narcotráfico”, como expresó el ministro de Defensa Carlos Holmes Trujillo³⁵.

34 Ver: Ministerio de Defensa. “Política de Defensa y Seguridad PDS”. Enero de 2019. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

35 Ver: Sebastián Forero Rueda. “Brigada norteamericana en Colombia, otro golpe a la sustitución voluntaria de coca”. *El Espectador*. 31 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/brigada-norteamericana-en-colombia-otro-golpe-a-la-sustitucion-voluntaria-de-coca/>

5

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

Pionero en el hemisferio en establecer un programa nacional de protección en 1997 (ley 418 de 1997)³⁶, Colombia acumula más de dos décadas en mecanismos de protección a defensores de derechos humanos y líderes sociales. Desde entonces han tenido lugar reformas, modificaciones y programas en materia de protección, tal como la creación de la Unidad Nacional de Protección en 2011. La importancia de esta entidad reside en brindar mecanismos para proteger la labor de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en contextos de riesgo y vulnerabilidad.

Actualmente, la Unidad Nacional de Protección es la entidad que articula, coordina y ejecuta la protección de quienes determine el gobierno nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan (decreto 1066 de 2015).

Para la Unidad Nacional de Protección, diversas poblaciones pueden calificar la categoría de líder social y defensor de derechos humanos, las cuales no son exclu-

yentes entre sí: dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas; dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos; testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario; víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.

Existen dos rutas de protección: una individual y otra colectiva. La solicitud parte de la(s) persona(s) interesada(s) en recibir protección por parte del Estado, anexando documentos como una certificación que acredite su pertenencia a alguna de las poblaciones objeto de protección y, si es posible, copia de la respectiva denuncia por los hechos de amenaza. Después de un proceso interno en el que se procesa la información, verifica la pertenencia a una población objeto del programa, el nexo entre el riesgo y la actividad que el solicitante desarrolla, en una matriz de evaluación se pondera el nivel de riesgo, el cual puede ser de tres tipos³⁷: ordinario, extraordinario y extremo.

El primer tipo, el riesgo ordinario, es aquel al que están sometidas todas las personas por el hecho de vivir en sociedad. Este tipo de riesgo genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública pero no la obligación de adoptar medidas de protección.

36 Ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos". OEA/Ser.LV/II. Doc. 207/17, 29/12/2017, párr. 154.

37 Ver: Unidad Nacional de Protección. "¿Qué hacemos?". s. f. Disponible en: <https://www.unp.gov.co/la-unp/que-hacemos/>

El segundo tipo, el riesgo extraordinario, es aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o en razón del ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa. Por último, el riesgo extremo aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente.

Una vez el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (Cerrem) valida el nivel de riesgo y recomienda las medidas de protección, el director de la Unidad Nacional de Protección puede adoptar sus recomendaciones. Los esquemas de protección pueden ser de cinco tipos, desde medidas blandas (chalecos, botón de apoyo y medio de comunicación) hasta duras (vehículos convencionales/blindados y personal de protección). Adicional a esto, se otorgan apoyos de reubicación y auxilios de transporte.

Las estadísticas reportadas por la Unidad Nacional de Protección reflejan en buena medida la dramática situación en Colombia, en particular para líderes y lideresas sociales. En 2019³⁸, se recibieron 38.061 solicitudes de protección ante la Subdirección de Evaluación del Riesgo (SER). 6.573 cumplieron los parámetros para iniciar ruta de protección, lo cual representa el 17,3%. De los 6.573 casos analizados, 74,1% arrojaron un riesgo extraordinario, 25,1% riesgo ordinario y 0,73% riesgo extremo. Se recibieron igualmente cuatrocientos cuarenta y cuatro solicitudes de protección ante la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP)³⁹. Cuatro-

cientos treinta y ocho cumplieron los parámetros, lo que se traduce en 98% de aceptación. Entre el 1 de enero y el 16 de agosto de 2020 se presentaron 6.756 solicitudes de protección por parte de líderes sociales, pero apenas 16% (1.093) fueron admitidas para iniciar la ruta de protección.

Según el entonces director (e) Daniel Palacios, a mayo de 2020, 69% de los esquemas de seguridad se implementaban a favor de líderes sociales: de un total de 7.222 en lo corrido del año, 4.966 correspondían a esta población. Además, a noviembre del mismo año, 1.196 personas pertenecientes a partidos políticos tenían protección de la UNP⁴⁰: ciento tres del Partido Liberal, ciento setenta y nueve del Partido Comunista, cuarenta y cinco de la Alianza Verde, diecinueve de Polo Democrático, veintiocho de Colombia Humana, cuatrocientos cincuenta y cuatro del Partido Farc, cuarenta y uno del MAIS y trescientos veintisiete de la Unión Patriótica, entre congresistas, gobernadores, diputados, concejales, alcaldes, funcionarios y exfuncionarios públicos. En cuanto a los defensores de derechos humanos, se presentaron 3.053 solicitudes, pero solo cuatrocientos setenta y cuatro fueron admitidas para iniciar la ruta de protección⁴¹. Es decir, solo el 15%.

38 Ver: Unidad Nacional de Protección. "Informe de rendición de cuentas. Vigencia del año 2019". s. f. Disponible en: <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2020/10/informe-de-rendicion-de-cuentas-vigencia-2019.pdf>

39 La SESP es el área más reciente de la entidad, creada mediante el decreto 299 de 2017, en cumplimiento del punto 3.4.7.4.1 del Acuerdo de paz, dentro del Sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política. Allí se acordó crear una Subdirección en la Unidad Nacional de Protección, especializada en brindar seguridad y protección para los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surgiera del tránsito de las Farc-EP a la actividad legal, reincorporados y sus familias, de

acuerdo con el nivel de riesgo. Una de las particularidades de esta subdirección es que los mismos excombatientes pueden integrar estos esquemas de seguridad, teniendo en cuenta el énfasis que da ese organismo en contratar "hombres de confianza" a favor de los beneficiarios.

40 Ver: *El Tiempo*. "¿Cuánto cuesta proteger a la oposición en Colombia?". 9 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/lo-que-cuesta-proteger-a-la-oposicion-en-colombia-547937>

41 La diferencia entre la SESP y la SER radica en que la primera se ocupa exclusivamente del estudio de riesgo de los reincorporados de las Farc o integrantes del nuevo partido político Farc, mientras que la segunda se encarga del resto de las poblaciones.

Por último, se implementaron sesenta y un esquemas colectivos⁴², cuarenta y cuatro para comunidades indígenas,

nueve para comunidades afro y el resto para otras colectividades⁴³.

42 Las medidas contempladas incluyen apoyo a la infraestructura física para la protección integral colectiva; fortalecimiento organizativo y comunitario; fortalecimiento de la presencia institucional, establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades del orden local, departamental y nacional que disminuyan el grado de exposición a riesgos del colectivo; promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten los factores de riesgo y amenaza; apoyo a la actividad de denuncia de los colectivos en los territorios; medidas de atención psicosocial: se tomarán medidas para proveer de herramientas en materia de atención psicosocial de carácter individual o colectivo y con enfoque de género a aquellos destinatarios/as del programa de protección que hayan resultado afectados/as en razón de cualquier agresión a la vida e integridad física; y finalmente, medidas materiales e inmateriales encaminadas a fortalecer la autoprotección y contrarrestar la estigmatización.

43 Según el decreto 2078 de 2017, este tipo de esquemas se implementan a poblaciones que cuenten con reconocimiento jurídico o social, se reúnan de forma temporal o permanente, compartan rasgos culturales, sociales y/o políticos, tengan una ubicación geográfica en un lugar determinado, estén organizadas, tengan un vocero/líder identificable.

6

PROBLEMAS Y SUGERENCIAS PARA LA ACTUAL POLÍTICA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN

Evidentemente, el enfoque dado por el gobierno del presidente Duque a la violencia enfrentada por las líderes y líderes sociales se enmarca dentro de su política de seguridad y “Paz con legalidad” más amplia reflejada en la reformulación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial y la creación de las Zonas futuro. Estas políticas siguen el diagnóstico del gobierno según el cual el asesinato de líderes es resultado de disputas entre actores armados no estatales por el control de lucrativos mercados ilícitos. En este sentido, una mayor presencia militar del Estado y la lucha contra el narcotráfico —incluyendo la aspersión aérea— servirían para debilitar a los actores criminales que en su búsqueda del lucro asesinan líderes sociales. Para resolver problemas más “inmediatos” de protección, se accionan los mecanismos de la Unidad Nacional de Protección.

Lejos de querer decir que el Estado no deba hacer frente a organizaciones criminales o que los esquemas de protección de la Unidad Nacional de Protección no sean importantes, estas estrategias son parciales y se basan en una lectura parcial de las causas de la violencia contra las líderes y los líderes sociales. Como ya se ha discutido extensamente, los grupos criminales en las periferias no solo son empresarios de la ilegalidad. Son también actores que —en conjunto con élites locales— sostienen autoritarismos competitivos locales. En el contexto de un acuerdo cuya implementación erosiona las bases de poderes locales (Gutiérrez Sanín et al., 2020), la violencia contra líderes sociales resulta también de esfuerzos por parte de estos grupos de prevenir la entrada de nuevos actores a la política local. Como ha ocurrido anteriormente en otros esfuerzos de paz, en momentos de cambios políticos, actores armados no estatales y élites locales se resisten a aceptar la democratización local. El uso de la violencia para evitar cambios al *statu quo* local

tiene un “costo” que es poco probable que sea efectivamente impuesto.

Frenar la violencia en las periferias —no solo ahora, pero sosteniblemente— requiere del desmantelamiento de autoritarismos competitivos locales, es decir, la democratización de muchos municipios. Esto requiere una serie de medidas de todo el Estado colombiano:

1. Elevar sustancialmente el costo real que tiene el uso de la violencia como instrumento de hacer política. La impunidad que existe en la mayoría de casos de asesinatos de líderes sociales genera incentivos perversos al indicarle a actores armados y élites locales que el asesinato, al no ser castigado, es un arma efectiva para mantener el *statu quo* local. Si bien hoy más que antes los asesinatos de líderes sociales son más visibles para la opinión pública y activan la movilización de organizaciones civiles y actores estatales e internacionales para prevenirla, se requiere que en las periferias haya una administración de justicia efectiva que reduzca los alarmantes niveles de impunidad existentes. Solo así se romperá con el incentivo perverso que genera la impunidad sobre la propensión a utilizar la violencia como instrumento de la política local.
2. Investigar, procesar y desmantelar los nexos existentes entre actores armados ilegales y élites locales que permiten la sobrevivencia de autoritarismos competitivos locales. Al existir en un contexto formalmente democrático, estas formas de orden local autoritario necesitan de mecanismos informales —como el uso de la violencia— para funcionar y persistir. Solo si se desmantelan los autoritarismos competitivos locales rompiendo con las asociaciones entre el poder local y grupos armados no estatales se logrará reducir

drástica y sosteniblemente la violencia política, en particular la violencia contra líderes sociales. Aquí es importante mencionar que el Acuerdo de paz incluye el punto de Garantías a la seguridad, conformado por mecanismos como la Unidad Especial de Investigación. Por lo tanto, es necesario cumplir lo pactado en este aspecto.

3. Además de la actuación más efectiva de la Fiscalía, la justicia y la fuerza pública, se requiere que un Estado que ha tenido una presencia fundamentalmente militar en la periferia gane mayor legitimidad en estas regiones. Esto se puede lograr por dos vías:

Primero, aumentando la presencia estatal en términos de su oferta institucional, sobre todo por medio de la administración de justicia y del cumplimiento de la ejecución de los Programas de desarrollo con enfoque territorial. De acuerdo con el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), 48 % de los asesinatos de líderes y lideresas sociales se han cometido en estas regiones. Es por ello que avanzar en el cumplimiento de este punto pactado en el Acuerdo puede asegurar la presencia estatal en estas regiones y contribuir a la disminución de lógicas violentas.

Segundo, involucrando a organizaciones sociales y autoridades étnicas en la construcción colectiva de programas de seguridad y ajustando los esquemas de protección a las particularidades de los territorios. Es decir, es necesario garantizar mecanismos de protección colectiva y comunitaria que recojan propuestas y fortalezcan procesos ya existentes que desde las organizaciones civiles comunitarias han buscado proteger a sus líderes y lideresas. Estos mecanismos de protección comunitaria deben ser promovidos desde el Estado y deben buscar la seguridad humana y la protección colectiva y territorial para líderes y lideresas sociales.

4. Si bien la asociación entre las economías ilegales —en particular el narcotráfico— y la violencia contra líderes sociales existe, derivar de esta asociación una justificación para implementar una política antinarcóticos represiva (por ejemplo, aspersión aérea y erradicación forzada) puede llevar incluso a una

mayor desestabilización de las periferias y más violencia. Enfocarse en la erradicación forzada de cultivos afecta primordialmente al eslabón más débil (los coccaleros, por ejemplo) y no necesariamente a los grupos armados y las élites aliadas con ellos. Adicionalmente, este enfoque tiene la particularidad de disminuir entre algunas poblaciones rurales la ya débil legitimidad de la que goza el Estado. En otras palabras: estas medidas pueden terminar por fortalecer aquellos actores locales que se benefician de los autoritarismos competitivos, debilitar al Estado. En este sentido, la implementación de los puntos del Acuerdo de Paz relacionados con el narcotráfico⁴⁴ (el Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos), acompañada de una política de protección robusta para aquellos que en ella participan, puede ser más efectiva para reducir la violencia a mediano plazo que una política antinarcóticos eminentemente represiva.

En el fondo, la protección efectiva de líderes y lideresas sociales en Colombia pasa por el cumplimiento de muchos de los puntos del Acuerdo de paz que menos se han desarrollado (Instituto Kroc, 2020). La lamentablemente previsible e intensa violencia contra líderes y lideresas sociales está asociada, pero no es solo el producto de la existencia de economías ilegales y actores armados no estatales. Los esfuerzos por parte de élites políticas locales y grupos armados no estatales por preservar formas de autoritarismo competitivo local están también detrás de esta violencia. Mientras la lógica política de la violencia contra líderes sociales no sea considerada en la formulación de estrategias de protección y se desmantelen los autoritarismos competitivos en las periferias colombianas, no se podrá combatir efectivamente esta violencia.

44 Existe evidencia empírica que muestra que la implementación del PNIS puede tener un efecto reductor importante en la reducción de cultivos ilícitos (Ladino et al., 2020).

REFERENCIAS

Albarracín, Juan, Juan Pablo Milanese, Margarita Navarro, Lizeth Sinisterra e Inge Helena Valencia.

2020a. "Violencia y órdenes políticos locales en el posacuerdo". *Análisis*. Septiembre. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá.

Albarracín, Juan, Juan Pablo Milanese, Margarita Navarro, Inge Helena Valencia y Jonas Wolff.

2020b. "La lógica política de los asesinatos de líderes sociales. Autoritarismo competitivo local y violencia en el posacuerdo". *Análisis*. Noviembre. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá.

Ávila, Ariel. 2020. *¿Por qué los matan?* Editorial Debate. Bogotá.

Gutiérrez Sanín, Francisco, M. Marín, D. Machuca, M. Parada y H. Rojas. 2020. "Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia".

Estudios Socio-jurídicos. 22 (2): 1-58.

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri). Universidad Nacional de Colombia.

Comisión Colombiana de Juristas. 2018. *¿Cuáles son*

los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el posacuerdo. http://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/iepri_content/boletin/patrones6.pdf

Instituto Kroc. Universidad de Notre Dame. 2020.

Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link.pdf>

Ladino, Juan Felipe, Santiago Saavedra y Daniel

Wiesner. 2020. "One Step Ahead of the Law: The Net Effect of Anticipation and Implementation of Colombia's Illegal Crops Substitution Program". Manuscrito inédito.

Marín Llanes, Lucas. 2020. "Unintended Consequences of Alternative Development Programs: Evidence from Colombia's Illegal Crop Substitution". *Documento Cede-Cesed*. 40.

Prem, Mounu, Andrés Rivera, Darío Romero y Juan

F. Vargas. 2018. "Killing Social Leader for Territorial Control: The Unintended Consequences of Peace". *LA-CEA Working Paper Series*. 0019.

ACERCA DE LOS AUTORES

Juan Guillermo Albarracín. Politólogo con opción (Ne-benfach) en economía y M. A. en política comparada por la Eberhard-Karls Universität Tübingen (Alemania), así como M. A. y PhD en ciencia política por la University of Notre Dame (Estados Unidos). Director del Programa de Ciencia Política y profesor asistente del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad ICESI (Cali).

Juan Corredor García. MPhil en sociología política por Sciences Po (Institut d'Études Politiques de Bordeaux) y B. A. en ciencia política por la Universidad del Rosario. Actualmente es investigador del área dinámicas del conflicto y negociaciones de paz de la Fundación Ideas para la Paz. En 2020 trabajó como asesor de la Subdirección de Evaluación del Riesgo de la Unidad Nacional de Protección, en la oficina de Medidas de Emergencias.

Juan Pablo Milanese. PhD en ciencias política y sociales y MA en relaciones internacionales por la Universidad de Bolonia. MSc en ciencias y sistemas de información geográfica por la Universidad de Salzburgo. Licenciado en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires. Jefe del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad ICESI.

Inge Helena Valencia. Profesora asociada y jefa del Departamento de Estudios Sociales de la Universidad ICESI. Phd en antropología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), Francia. Ha sido becaria de programas como la Fábrica de Ideas del Centro de Estudios

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

Afroorientales en Brasil, investigadora visitante del Ciesas-México, del programa Drogas, Seguridad y Democracia del Social Science Research Council y del International Development Research Centre de Canadá.

Jonas Wolff. Politólogo con doctorado (Dr. phil.) por la Universidad de Frankfurt y *venia legendi* (Habilitation) por la Universidad de Kassel. Miembro de la junta directiva y director del departamento de investigación "Conflictos intraestatales" del Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) y miembro de la junta directiva del Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ).

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Directora del Proyecto Regional de Seguridad
y representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa

Coordinador de proyectos
saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, marzo de 2021

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org>

DESMANTELANDO AUTORITARISMOS COMPETITIVOS LOCALES: RECOMENDACIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LÍDERES SOCIALES



Debido a la violencia que muchas veces ha acompañado a los procesos de paz en Colombia, una parte del Acuerdo de paz entre el gobierno y la guerrilla de las Farc-EP estipula en el subpunto 3.4 un acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales. A pesar de la existencia de varios mecanismos de prevención, la violencia desde la firma del Acuerdo de paz ha aumentado, afectando de una manera sistemática a líderes y lideresas sociales.

Una de las entidades que atienden estas garantías es la Unidad Nacional de Protección (UNP), pionera en el hemisferio en establecer un programa nacional de protección. La Unidad se encarga de brindar mecanismos de protección a los líderes/lideresas sociales en virtud del riesgo al que están sometidos, por medio de dos rutas: una individual y otra colectiva. Estadísticas reportadas reflejan en buena medida la dramática situación en Colombia, en particular para líderes y lideresas sociales: 69 % de los esquemas se implementan a favor de estos defensores de derechos humanos.



Este cuarto análisis de la serie “Violencia y órdenes políticos locales en el posacuerdo: análisis del asesinato de líderes sociales en Colombia”, explora en detalle la política de protección de líderes sociales del actual gobierno y ofrece sugerencias para reformular la política, de forma que se reduzca y, ojalá, elimine, sosteniblemente, esta forma de violencia.

Las recomendaciones pasan por elevar el costo asociado al uso de la violencia como herramienta política, desarticular los nexos existentes entre grupos armados no estatales y élites políticas locales y, finalmente, involucrar a las comunidades en la elaboración de una política de protección colectiva acorde a las particularidades de sus territorios.