

13 de enero de 2020

Honorable Magistrada

LUCÍA JOSEFINA HERRERA LÓPEZ

Tribunal Superior de Bogotá – Sala de Familia

E. S. D.

Expediente: intervención ciudadana en el proceso N° 11001-22-10-000-2019-00715-00

Diana Isabel Güiza Gómez, abogada colombiana y estudiante del doctorado en Ciencia Política y Estudios de Paz de la Universidad de Notre Dame, María Paula Saffon Sanín, abogada colombiana y coordinadora del área de litigio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Juan G. Albarracín Dierolf, Director del Programa de Ciencia Política de la Universidad Icesi, Juan Pablo Milanese, Jefe del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi y Inge H. Valencia Peña, Jefe del Departamento de Estudios Sociales de la Universidad Icesi, identificadas como aparece al pie de nuestras firmas, obrando como amigas del tribunal (*amicus curiae*), intervenimos en el proceso de tutela iniciado por diez líderes y lideresas defensoras de derechos humanos, con el número de expediente indicado arriba, para resaltar la procedencia e importancia de los argumentos y solicitudes esgrimidos en dicha acción, aportando elementos de análisis que apoyan esos argumentos y solicitudes, así como sugiriendo la introducción de un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de la sentencia que decida dictar este Honorable Tribunal.

Apoyamos las solicitudes de las accionantes para la protección de sus derechos fundamentales a la integridad personal, la vida, la participación política, el libre desarrollo de la personalidad, la tierra y el territorio, la diversidad étnica y cultural, la intimidad, la honra, el buen nombre, la manifestación pública y pacífica, así como las libertades de expresión, asociación, circulación y residencia, la libertad de expresión y el derecho a defender los derechos humanos. Igualmente, coincidimos con dicha acción de tutela en que la violencia contra las líderes y defensoras de derechos humanos es generalizada y su extinción exige la adopción de medidas comprehensivas y estructurales, que el juez constitucional puede y debe adoptar a través de la figura de estado de cosas inconstitucional (ya sea confirmando y fortaleciendo aquel declarado por la Corte Constitucional en la sentencia T-590 de 1998, o bien declarando uno nuevo).

Como lo explicamos más adelante, el Estado colombiano tiene una obligación constitucional reforzada de respetar, garantizar y proteger el derecho fundamental a defender derechos, en el contexto de la implementación del Acuerdo Final de Paz (en lo que sigue, AFP). En circunstancias ordinarias, el Estado tiene el deber nacional e internacional de permitirle a sus ciudadanos que demanden la satisfacción de sus derechos por diversos medios —tanto peticiones formales como la protesta social—, sin que ello implique una amenaza o violación a su integridad personal ni un factor de riesgo a los procesos locales de participación y

asociación. Ahora bien, dicho deber adquiere la mayor de las trascendencias y urgencias en un contexto de transición política como el que actualmente atraviesa Colombia, que se caracteriza por la continuidad del ejercicio de la violencia por parte de algunos grupos armados, así como por la vulnerabilidad que históricamente han generado en el país los momentos de apertura democrática para los movimientos sociales y políticos que quieren comenzar a participar en política, pero que enfrentan tanto las reacciones de las élites y los poderes fácticos, quienes ven amenazados sus intereses, como la debilidad del aparato estatal para ofrecerles una protección efectiva y suficiente.

La evidencia empírica sugiere que la coyuntura actual es uno de tales momentos. El AFP impulsó la participación como un eje central y transversal de los programas destinados no solo a terminar el conflicto armado interno, sino también a profundizar la democracia y hacerla más robusta, reajustar el reparto de la tierra y fortalecer la presencia y capacidad estatal a lo largo del territorio, bajo el entendido de que solo a través de esas transformaciones podían erradicarse las causas del conflicto o de su perpetuación. Sin embargo, anticipando que la promoción de tales fines pondría en alto riesgo a personas y colectivos, el AFP incluyó como parte de las transformaciones requeridas para dejar atrás la violencia una serie de medidas destinadas a garantizar la seguridad de líderes sociales, integrantes de movimientos sociales y desmovilizados, que incluyen no solo mecanismos de protección, sino también reformas estructurales, tales como el desmonte del paramilitarismo, la garantía plena de los derechos de protesta y el empoderamiento de los movimientos sociales y los partidos políticos débiles, que son entendidos como necesarios para rebalancear las relaciones de poder y disminuir así la vulnerabilidad de estos sectores.

Como se anticipó, las oportunidades de transformación creadas por el AFP generaron la organización y participación robusta de sectores sociales y políticos antes excluidos o marginados del debate político. Como también se anticipó, esas nuevas formas de movilización han generado altos riesgos para la seguridad personal y los procesos colectivos que abanderan. No obstante, el Estado colombiano ha fallado crasamente en evitar que dichos factores de amenaza se traduzcan en la muerte de los líderes y la desarticulación del tejido social. El Estado no ha implementado las medidas especiales que previó el AFP para enfrentar adecuadamente y erradicar esos riesgos, muchas de las cuales ya fueron adoptadas a través de ley o decreto. Más grave aún, el actual gobierno adoptó una política de seguridad que es menos protectora que aquellas medidas, y por ende vulnera el principio de integralidad del AFP y la prohibición de no regresividad propia del derecho internacional de los derechos humanos.

Por ello, el Estado ha violado y continúa violando su obligación reforzada de proteger a quienes defienden los derechos humanos. Para cesar dicha violación e impedir que se repita, el juez constitucional puede y debe ordenar la implementación de medidas estructurales que remuevan los condicionantes materiales y simbólicos que alimentan y reproducen la violencia contra las líderes sociales.

Para sustentar nuestra posición, dividimos este escrito en cuatro secciones. La primera sostiene que, en contextos de transición política, las medidas destinadas a robustecer la participación democrática tienen una importancia particular para el logro de la paz y,

además, implican un deber estatal reforzado de respeto, garantía y protección de quienes la ejercen o defienden su ejercicio. En Colombia, tal deber es doblemente reforzado debido a que el AFP previó medidas precisas para garantizar que el ejercicio de esos derechos no se viera amenazado por la violencia, que incluyen tanto un sistema especial de protección para las personas en riesgo, como medidas estructurales destinadas a erradicar los riesgos — entre otras, el desmonte del paramilitarismo, el fortalecimiento de la capacidad estatal y reformas políticas y electorales destinadas a garantizar la participación robusta de sectores excluidos.

La segunda sección se refiere a las deficiencias de las acciones estatales existentes para reducir la violencia contra líderes, para lo cual diferencia entre los problemas de diseño y aquellos de implementación de dichas políticas públicas. En particular, la sección indica que el Estado ha fallado en el diseño de los esquemas de protección, pero, sobre todo, se ha abstenido de implementar las medidas estructurales consagradas en el AFP, en muchos casos ya adoptadas como ley o decreto, que son condición necesaria para disminuir los riesgos existentes.

La tercera sección presenta la información empírica que ofrece apoyo a la afirmación de que la violencia contra líderes sociales luego de la firma del AFP es grave y sistemática, y deriva del incumplimiento del Estado colombiano de su deber reforzado de respeto, garantía y protección. En particular, los datos muestran que los asesinatos de líderes sociales se ven determinados no solo por la presencia de actores armados y de economías ilícitas, sino también por la fuerza de la izquierda en las elecciones locales, por la presencia previa de las FARC en los territorios en cuestión y por las reivindicaciones de restitución de tierras que allí hacen las víctimas. Todo esto indica que el Estado ha violado su deber reforzado de respeto, garantía y protección, pues no ha implementado integralmente las medidas del AFP que buscaban evitar los riesgos previstos y previsibles de participación en política.

La cuarta y última sección sugiere la relevancia de que se ordene el seguimiento al cumplimiento de la sentencia que este Honorable Tribunal emita, dada la trascendencia y complejidad del tema.

I. La importancia de la participación política en contextos de transición negociada y la obligación reforzada de respeto, garantía y protección de su ejercicio que se deriva de ella

Por lo general, en las transiciones negociadas de la guerra a la paz, la apertura democrática, el aumento de la participación en política y, en general, los temas relacionados con el régimen político han jugado un papel importante.¹ Su propósito es doble: de un lado, acercar a las

¹ Ello explica que buena parte de los acuerdos de paz regulen asuntos relativos a reformas políticas y electorales, así como las primeras elecciones en el postconflicto. De los 34 acuerdos de paz que evalúa el proyecto *Peace Accords Matrix* del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, el 76% prevé reformas políticas y electorales. Madhav Joshi, Sung Yong Lee, and Roger Mac Ginty, “Just How Liberal Is the Liberal Peace?,” *International Peacekeeping* 21, no. 3 (2014): 364–89. Por su parte, de los 46 acuerdos de paz negociados entre 1989 y 2008 que registra *Uppsala Conflict Data Program*, el 63% contiene disposiciones sobre

partes durante la negociación de la transición; y, de otro lado, contribuir a la sostenibilidad de los acuerdos de paz. Respecto a lo primero, autores como Hartzell y Hoddie resaltan que las transiciones pactadas, a diferencia de aquellas donde la parte victoriosa impone el nuevo régimen, requieren que las nuevas reglas del juego político sean acordadas por los distintos bandos.² Estos acuerdos no son fáciles de lograr no solo por la desconfianza entre las partes, sino además porque estas temen que su opositor, por la vía democrática, imponga aquellos fines que no pudo alcanzar por la vía armada en la guerra. Es precisamente esta preocupación por asegurar el cumplimiento de los acuerdos de paz lo que acerca a las partes a negociar y encontrar arreglos de participación política que los beneficien mutuamente.

En relación con el segundo propósito, la adopción de fórmulas de participación política tiende a contribuir a la sostenibilidad de la construcción de paz. En la medida en que los excombatientes reconocen que el sistema político post-transición representa, de alguna forma, sus intereses, tendrán menos incentivos para retornar a la violencia.³ Así, Walter muestra que la reincorporación política de excombatientes y los arreglos para incluir a la oposición en la arena política reducen las probabilidades de volver a la guerra, si se adoptan con medidas suplementarias como integrar terceras partes garantes.⁴

La ampliación y el fortalecimiento de las elecciones y de las instituciones que hacen posible la competencia política son favorables para la estabilidad de la paz no solo porque permiten a las excombatientes remplazar las balas por votos, sino también porque permiten a la sociedad en general (tanto a élites viejas y nuevas como a sectores sociales y políticos

las elecciones pos-acuerdo. Stina Högladh, "Peace Agreements 1975-2011 - Updating the UCDP Peace Agreement Dataset," in *States in Armed Conflict 2011*, ed. Pettersson Therése and Lotta Themnér (Uppsala, Sweden: Department of Peace and Conflict Research Report 99, Uppsala University, 2012), 39-56.

Las transiciones políticas de la década del noventa siguieron un patrón relativamente homogéneo: firma de un acuerdo de paz - elecciones - establecimiento de un nuevo gobierno. Thomas Edward Flores and Irfan Nooruddin, "The Effect of Elections on Postconflict Peace and Reconstruction," *Journal of Politics* 74, no. 2 (2012): 558-70; Terrence Lyons, "Post-Conflict Elections and the Process of Demilitarizing Politics: The Role of Electoral Administration," *Democratization* 11, no. 3 (2004): 36-62; Carrie Manning, "Elections and Political Change in Post-War Bosnia and Herzegovina," *Democratization* 11, no. 2 (2004): 60-86. En la década de los noventa, las contiendas electorales fueron el doble que aquellas en los años ochenta y el quíntuple de las registradas en los setenta. De ahí que las elecciones fueron consideradas el principal instrumento de construcción de democracia e, incluso, emergió un *modelo democrático de reconstrucción*. Marina Ottaway, "Rebuilding State Institutions in Collapsed States," *Development and Changes* 33, no. 5 (2002): 1001-23; Marina Ottaway, "Promoting Democracy after Conflict: The Difficult Choices," *International Studies Perspectives* 4, no. 3 (2003): 314-22. Algunos de los casos más representativos son Angola (1992), Camboya (1993), Mozambique (1994), El Salvador (1994), Bosnia y Herzegovina (1996), Liberia (1997) y Tayikistán (1999-2000).

² Caroline Hartzell and Matthew Hoddie, "Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management," *American Journal of Political Science*, 2003.

³ Charles T Call, "Assessing El Salvador's Transition From Civil War to Peace," in *Ending Civil Wars, the Implementation of Peace Agreements*, ed. Stephen John Stedman, Donald Rothchild, and Elisabeth Cousens (Boulder, CO: Lynne Rienner Press, 2002); Stephen John Stedman, "Policy Implications," in *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, ed. Stephen John Stedman, Donald Rothchild, and Elisabeth Cousens (Boulder, CO: Lynne Rienner Press, 2002); Barbara F Walter, "The Critical Barrier to Civil War Settlement," *International Organization* 51, no. 3 (1997): 335-64.

⁴ B.F. Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002).

previamente excluidos) resolver los conflictos de interés e ideología por los canales institucionales y disputar el poder de manera reglada. Con la evidencia de 38 pactos de paz firmados entre 1945 y 1998, Hartzell y Hoddie muestran que, entre más inclusivos son los arreglos de participación política en los acuerdos de paz, mayor es la probabilidad de que la paz sea estable en el largo plazo.⁵

Las elecciones post-transición persiguen objetivos adicionales a los antes mencionados, incluyendo el recaudo de ayuda financiera de actores internacionales y la aceptación social de las nuevas instituciones políticas y reglas de competencia. En consecuencia, los resultados de las primeras contiendas electorales del postconflicto son decisivos para la estabilidad tanto del proceso de paz como de la democratización.

Sin embargo, dichas épocas electorales también son especialmente convulsivas por la incertidumbre sobre cómo los opositores gobernarán una vez sean electos y la incapacidad de los dos lados de convencerse mutuamente de que no anularán al otro en caso de tener la oportunidad.⁶ Dadas esas condiciones, existe el riesgo de que las lógicas de la guerra se trasladen al campo electoral donde las anteriores identidades político-militares pueden salir victoriosas gracias a la manipulación de las votantes. Por ejemplo, Lyons afirma que las elecciones posconflicto se comportan como referendos, pues la decisión se reduce al regreso de la guerra o la permanencia de la paz. Así ocurrió en Liberia (1997), Bosnia y Herzegovina (1996), Angola (1992) y Tayikistán (1999-2000).⁷

Para contrarrestar esas amenazas, es necesario acomodar las condiciones para la competencia democrática en el periodo temprano de la transición. En este punto, Lyons recomienda que las elecciones estén precedidas por medidas que desvinculen la contienda electoral de las dinámicas militares del conflicto armado interno. Entre ellas, se encuentran las comisiones electorales incluyentes, los espacios conjuntos de toma de decisiones y los mecanismos de resolución de problemas de forma colaborativa entre las partes.⁸ En el mismo sentido, Joshi, Melander y Quinn aseguran que, si las elecciones son precedidas por medidas de acomodamiento, existe menor probabilidad del regreso a la violencia. Por el contrario, si las primeras elecciones no están anteceditas por dichas medidas, el conflicto armado interno puede resurgir.⁹

⁵ Hartzell and Hoddie, "Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management," 321.

⁶ James Fearon, "Rationalist Explanations for War," *International Organization* 49, no. 3 (1995): 379-414; Darren Filson and Suzanne Werner, "Bargaining and Fighting: The Impact of Regime Type on War Onset, Duration, and Outcomes," *American Journal of Political Science* 46 (2002): 296-313; Robert Powell, "Uncertainty, Shifting Power, and Appeasement," *American Political Science Review* 90, no. 4 (1996): 749-64; Branislav Slantchev, "The Principle of Convergence in Wartime Negotiations," *American Political Science Review* 97, no. 4 (2003): 621-32; Harrison Wagner, "Bargaining and War," *American Journal of Political Science* 44, no. 3 (2000): 469-84.

⁷ Lyons, "Post-Conflict Elections and the Process of Demilitarizing Politics: The Role of Electoral Administration."

⁸ Id.

⁹ Para estos autores, dichas medidas comprenden: (i) el establecimiento de un gobierno transitorio de poder compartido, (ii) las amnistías a excombatientes y (iii) la liberación de prisioneros políticos. Su estudio se basa en la correlación entre estos mecanismos y la estabilidad de los 34 procesos de paz analizados por el proyecto *Peace Accords Matrix*. Los autores encuentran cuatro escenarios posibles: (i) la ausencia de elecciones y de

Así pues, la literatura académica reconoce la importancia que tienen las elecciones en el posconflicto para otorgarle estabilidad al proceso de paz; pero, al mismo tiempo, subraya los riesgos de llevar la paz a las urnas y, por ello, sugiere que las elecciones de post-transición sean acompañadas de reformas institucionales especiales que prevengan o mengüen esos riesgos.

La adopción e implementación efectiva de esas medidas no son solo recomendables políticamente, sino que pueden ser consideradas exigibles jurídicamente. Ello es así cuando las medidas están contempladas en un acuerdo de paz, lo cual genera la obligación estatal de cumplirlas de buena fe con base en el principio internacional *pacta sunt servanda* y en el deber de preservar la paz, pero además puede ser obligatorio constitucionalmente—como ocurre en el caso colombiano por el Acto Legislativo 2 de 2017. Pero la exigibilidad jurídica de la adopción e implementación de tales medidas también deriva de la centralidad que adquiere la participación política en contextos de transición y del riesgo especial previsible que aquella a la vez genera; ambos le imponen al Estado un deber reforzado de respeto, protección y garantía del derecho a ejercer, promover y defender dicha participación y todos los derechos relacionados con ella. Dado que, como lo argumentan exhaustivamente las accionantes, el Estado tiene el deber de respetar, garantizar y proteger el derecho a defender derechos en condiciones de normalidad¹⁰, ese deber adquiere una trascendencia especial en contextos en los cuales su ejercicio es vital para la construcción de paz. Por ello, la promoción del derecho fundamental a defender derechos por parte del Estado, en circunstancias en las que se ve sometido a amenazas especiales preVISIBLES, exige que este actúe con la debida diligencia no solo para proteger a quienes lo ejercen, sino también —y sobre todo— para

fórmulas de acomodamiento político; (ii) la realización de elecciones y la falta de medidas de acomodamiento; (iii) la implementación de mecanismos de acomodamiento y la ausencia de elecciones; y (iv) la presencia tanto de fórmulas de acomodamiento como de elecciones. Los datos evidencian que el primer escenario es inestable debido a que la probabilidad de que la paz permanezca es significativamente baja. Por el contrario, los casos tres y cuatro son los más deseables, porque arrojan alta probabilidad de éxito del proceso de paz. Por su parte, las elecciones sin medidas previas de acomodamiento (segundo escenario) son peligrosas, ya que existe un alto riesgo de resurgimiento de la violencia después de la contienda electoral. Madhav Joshi, Erik Melander, and Jason Michael Quinn, “Sequencing the Peace: How the Order of Peace Agreement Implementation Can Reduce the Destabilizing Effects of Post-Accord Elections,” *Journal of Conflict Resolution* 61, no. 1 (2017): 4–28.

¹⁰ Este derecho se encuentra reconocido tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en el derecho constitucional colombiano. En el ámbito internacional, se encuentran la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, que fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, por medio de la Resolución A/RES/53/144; la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales, que fue aprobada por el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales en su 59 periodo de sesiones del 19 al 7 de octubre de 2016; las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala (sentencia de 28 de agosto de 2014), Luna López vs Honduras (sentencia de 10 de octubre de 2013), Nogueira de Calvalho y otros vs. Brasil (sentencia 28 de noviembre de 2006), Escher y otros vs. Brasil (sentencia 6 de julio de 2009) y García y familiares vs. Guatemala (sentencia del 29 de noviembre de 2012).

En el plano doméstico, el derecho fundamental a defender derechos se encuentra reconocido en los artículos 1, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 y 95 (numeral 4) de la Constitución Política de 1991, y ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en el Auto 098 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y las Sentencias T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-124 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-555 de 2017, M.P. Iván Humberto Escruera Mayolo.

erradicar los factores que generan esas amenazas. Ese deber se torna particularmente exigible cuando el Estado ha previsto explícitamente tales riesgos en un acuerdo de paz, contemplando medidas específicas para enfrentarlos y erradicarlos, pues ello hace no solo que la adopción e implementación de esas medidas sea parte del cumplimiento del acuerdo, sino también demuestra que el Estado era consciente de los riesgos y los previó. Por ende, su incumplimiento sería una muestra clara de violación al deber de debida diligencia.

En Colombia, son varias las oportunidades en las que el Estado ha intentado promover la apertura democrática con miras a la construcción de paz, lo cual se explica si se tiene en cuenta que la estrechez del sistema político se relaciona directamente con el conflicto armado interno.¹¹ En algunas instancias, el Estado promovió reformas políticas para la democratización bajo la idea de que estas conducirían a la paz, pero sin prever mecanismos específicos que garantizaran esta última—como sucedió por ejemplo con la elección popular de alcaldes y gobernadores, que fue aprobada antes de la Constitución del 91—. En otras instancias, el Estado promovió medidas de pacificación para lograr la incorporación política de sectores en armas, pero sin la adopción de reformas políticas más amplias—como ocurrió con las amnistías posteriores a La Violencia y con los procesos de paz parciales con las guerrillas a finales de los ochenta e inicios de los noventa. Ambas vías fallaron en alcanzar sus objetivos de diversificar las voces que se escuchan en el espectro político y desvincular la política de las armas.

Los acuerdos parciales de paz y las reformas democráticas y de descentralización de las décadas del ochenta y el noventa parecen haber exacerbado la violencia en lugar de ponerle fin.¹² La violencia actuó como un muro de contención contra los proyectos políticos de izquierda. Como lo muestran diversos estudios académicos, apenas la izquierda comenzó a alcanzar logros en la política local gracias a las medidas de apertura política, las élites regionales y los líderes militares, acompañados por grupos paramilitares, reaccionaron velozmente para contrarrestar esos reajustes de poder, para lo que recurrieron no solo a la estigmatización, sino también a la persecución violenta de los militantes de izquierda.¹³ Los

¹¹ Mark Chernick, “Introducción. Aprender Del Pasado: Breve Historia de Los Procesos de Paz En Colombia,” *Colombia Internacional* 36 (1996): 4–8; Luis Orjuela, “La Debilidad Del Estado Colombiano En Tiempos Del Neoliberalismo y El Conflicto Armado,” *Colombia Internacional* 49–50 (2000): 103–16; Ana María Bejarano and Renata Segura, *El Fortalecimiento Selectivo Del Estado Durante El Frente Nacional* (Bogotá D.C.: CINEP, 1996); Francisco Gutiérrez, *El Orangután Con Sacoleva. Cien Años de Democracia y Represión En Colombia (1910-2010)* (Bogotá D.C.: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI Universidad Nacional de Colombia, 2014).

¹² Abbey Steele and Livia Schubiger, “Democracy and Civil War: The Case of Colombia,” *Conflict Management and Peace Science* 35, no. 6 (2018): 587–600.

¹³ Leopoldo Fergusson et al., “The Real Winner’s Curse” (CEDE - Universidad de los Andes, 2017), https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2017-05.pdf.

En el plano regional, en Urabá, el Caguán y Arauca, el experimento democrático impulsado desde Bogotá entre 1982 y 1992 le abrió camino a las agendas políticas de izquierda que habían sido reiteradamente bloqueadas por las élites locales, quienes actuaban con el respaldo armado de los militares y los grupos paramilitares. Esos intentos de apertura democrática fueron rápidamente contrarrestados con la violencia, que se disparó vertiginosamente: en 1980, las ejecuciones extrajudiciales de civiles por razones políticas contaban alrededor de 92; nueve años después, esa cifra se había multiplicado por veinte. Leah Anne Carroll, *Violent Democratization. Social Movements, Elites, and Politics in Colombia’s Rural War Zones, 1984-2008* (Indiana: The University of Notre Dame Press, 2011).

grupos paramilitares emprendieron una guerra sucia de impresionante magnitud no solo (ni principalmente) contra los grupos guerrilleros, sino también contra las que se consideraban laxamente como sus bases de apoyo en la sociedad civil, que incluían a grupos y militantes políticos de izquierda, movimientos sociales, defensoras de derechos humanos, entre otras. En su estrategia de contrainsurgencia, el paramilitarismo estrechó fuertes alianzas con las élites económicas locales, integrantes de las fuerzas armadas y políticos regionales y nacionales.¹⁴

A una conclusión similar llegaron los jueces penales especiales de Justicia y Paz.¹⁵ Con base en el material probatorio recogido para esos juicios, estos demostraron que uno de los fines que persiguió el paramilitarismo fue la erradicación del brazo electoral de la izquierda, para lo cual recurrió a asesinatos, desapariciones y desplazamientos forzados.¹⁶ En la primera instancia contra Arnubio Triana Maecha (alias “Botalón”), por ejemplo, el Tribunal Superior de Bogotá y la Corte Suprema de Justicia encontraron que San Vicente de Chucurí y Cimitarra, que sufrieron gravemente la violencia paramilitar, se caracterizaban por sus tendencias electorales a favor de la izquierda y un fuerte movimiento campesino, que abanderaba procesos de titulación de baldíos.¹⁷

El ejemplo más ilustrativo, tanto por los niveles abrumadores de violencia como por su impacto en la vida nacional, es el exterminio de los más de 4,000 militantes del partido de la Unión Patriótica, que el grupo guerrillero de las FARC-EP formó en los años ochenta con el fin de probar la vía electoral en el marco de unas negociaciones de paz.¹⁸ Sin embargo, ese no es el único caso. Como lo demuestran Fergusson, Querubín, Ruiz y Vargas, entre 1997 y

¹⁴ Mauricio Romero, *Paramilitares y Autodefensas (1982-2003)* (Bogotá D.C.: IEPRI, Editorial Planeta, 2003); Mauricio Romero, ed., *Parapolítica: La Ruta de La Expansión Paramilitar y Los Acuerdos Políticos* (Bogotá D.C.: CEREC - Corporación Nuevo Arcoiris, 2007); Gustavo Duncan, *Los Señores de La Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas En Colombia* (Bogotá D.C.: Planeta, 2006).

¹⁵ Para un análisis detallado, ver: Pablo Gómez Pinilla, “Descifrando Las Estrategias Institucionales Para El Cierre Del Proceso de Justicia y Paz: Narraciones Judiciales de La Violencia Paramilitar En Colombia” (Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales, 2018).

¹⁶ Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz. Sentencia de primera instancia contra Arnubio Triana Maecha y otros, 16 de diciembre de 2014. M.P. Eduardo Castellanos Roso. Radicado 11001-22-52000-2014-00058-00. Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz. Sentencia de primera instancia contra Ramón María Isaza y otros, 29 de febrero de 2016. M.P. Uldi Teresa Jiménez López. Referencia 110016000253201300146. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia de segunda instancia contra Arnubio Triana Maecha, 11 de agosto de 2015. Radicado 46282. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia de segunda instancia contra Ramón María Isaza, de 3 de octubre de 2018. Radicado 48579.

¹⁷ Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz. Sentencia de primera instancia contra Arnubio Triana Maecha y otros, 16 de diciembre de 2014. M.P. Eduardo Castellanos Roso. Radicado 11001-22-52000-2014-00058-00.

¹⁸ Iván Cepeda, “Genocidio Político: El Caso de La Unión Patriótica En Colombia,” *Historias de América* 2, no. 1 (2006): 101–12; Andrei Gómez-Suárez, “La Coyuntura Geopolítica Genocida de La Destrucción de La Unión Patriótica (1985-2010),” *Estudios Políticos* 43 (2013): 180–204; Centro Nacional de Memoria Histórica, *Todo Pasó Frente a Nuestros Ojos. El Genocidio de La Unión Patriótica 1984-2002* (Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

2011, la victoria electoral local de grupos de izquierda previamente excluidos generó un aumento sustancial en la violencia por parte de los grupos paramilitares.¹⁹

Con el fin de evitar que la historia se repitiera, el Estado colombiano y la extinta guerrilla FARC-EP previeron que la implementación de las promesas transformadoras del AFP debía combinar la garantía de una participación robusta de la ciudadanía con condiciones institucionales que desvincularan definitivamente las armas del ejercicio y defensa de los derechos en la vida pública. Por ello, desde su preámbulo, el AFP contempló la participación como elemento transversal y propósito primordial. Asimismo, el AFP previó, a lo largo del texto, medidas destinadas no solo a garantizar el fortalecimiento de esa participación, sino también a que su ejercicio fuese posible sin violencia.

La lógica detrás de tal combinación era que, para dejar atrás la violencia y construir paz, el AFP debía tanto enfrentar las injusticias causadas por la guerra—como son las atrocidades sufridas por las víctimas—como promover transformaciones estructurales para enfrentar las injusticias previas a la guerra que alentaron su surgimiento o perpetuación.²⁰ Entre esas injusticias, era claro para las partes que la exclusión política había ocupado un rol fundamental, que había impedido que las fuerzas de izquierda y los movimientos sociales externos a los partidos tradicionales tuvieran una oportunidad real de participar democráticamente y competir por el poder. Por ello, las medidas encaminadas a robustecer la participación, empoderar a los movimientos sociales, dotar de garantías a la oposición y a la protesta social, y reformar la política y las elecciones se comprendían como un mecanismo para corregir esas injusticias del pasado y evitar que la violencia resurgiera o se perpetuara. Pero, para que esos propósitos se cumplieran, era preciso garantizar que la violencia no impediría la transformación de la democracia, persiguiendo a quienes la promovieran, dado el riesgo evidente que dicha promoción implicaba para el statu quo de la distribución del poder político. En ese sentido, el AFP dedicó buena parte de su texto a medidas integrales de protección y seguridad, reformas estructurales para el fortalecimiento de la capacidad estatal y el desmonte del paramilitarismo, y medidas que garantizaran la implementación de lo pactado.

Con esas medidas interdependientes entre sí, el AFP busca reajustar las relaciones de poder local entre los sectores tradicionales, que han prevenido cualquier transformación profunda, de manera que los grupos excluidos puedan participar sin poner en riesgo sus vidas ni el tejido social al que pertenecen. De ahí que tales mecanismos fueron diseñados en conjunto y, por tanto, su eficacia depende de que sean implementados de forma simultánea y coordinada.

¹⁹ Fergusson et al., “The Real Winner’s Curse.” El estudio muestra que el triunfo (en especial por un margen estrecho) de un alcalde de izquierda conllevó a 6.8 ataques paramilitares adicionales al año por cada 100.000 habitantes durante el periodo de gobierno subsiguiente

²⁰ En ese entender, el AFP busca saldar los dos tipos de cuentas pendientes con el pasado de las transiciones identificados por Elster: las cuentas recientes, es decir las injusticias resultantes de la guerra, y las cuentas remotas, es decir, las injusticias estructurales que operaron como causas del surgimiento de la guerra. Jon Elster, *Rendición de Cuentas. La Justicia Transicional En Perspectiva Histórica*, trans. Ezequiel Zaidenweg (Buenos Aires: Katz Editores, 2007).

Ahora bien, el complejo y entorpecido proceso de ratificación e implementación del AFP generó disputas interpretativas que condujeron al surgimiento de una postura—hoy defendida por el gobierno nacional—, según la cual el AFP puede comprenderse de manera minimalista, defendiendo la implementación de la desmovilización de la antigua guerrilla y algunos compromisos frente a las víctimas, pero no los demás componentes transformadores del acuerdo.²¹ Ello ha conducido a que, en lugar de adoptar e implementar todas las medidas del AFP de manera integral y concomitante, estas se han adoptado e implementado de manera parcial y desigual, y con muchas resistencias y demoras.

En el caso particular de las medidas relacionadas con participación política y seguridad, como veremos a continuación, esto ha hecho que solo aquellas más puntuales y menos estructurales se implementen y ello con muchas limitaciones. Sin embargo, dadas las grandes expectativas que las oportunidades de transformación generaron, la promoción de la agenda integral del AFP y de sus componentes redistributivos ha aumentado significativamente en Colombia, sin que existan las garantías suficientes para que esta pueda ser ejercida sin riesgo. Ello explica los datos que analizamos en la sección III.

En ese sentido, el Estado ha incumplido claramente la obligación reforzada de respeto, garantía y protección del derecho a defender derechos, derivada de la centralidad de la participación en el acuerdo de paz y de los riesgos especiales que ella enfrentaría y que eran previsibles y previstos por el acuerdo. Por ello, la participación ha pasado de ser una promesa transformadora a una amenaza acuciante contra los liderazgos de base.

II. Los problemas de diseño e implementación del Plan de Acción Oportuna y otras políticas públicas frente a líderes sociales

Como lo prueban las accionantes, el Plan de Acción Oportuna (PAO) viola el principio de integralidad, así como la obligación de progresividad y la consecuente prohibición de regresividad, en la medida en que reduce la acción estatal solo a algunos de los aspectos que comprenden las obligaciones de respeto, garantía y protección del derecho a defender derechos, que habían sido previstos por los programas contemplados en el AFP y desarrollados en normas posteriores.

Entre las falencias de diseño, el PAO desatiende asuntos cruciales para la defensa de los líderes sociales, tales como la legitimación de la oposición política y el ejercicio del derecho a la protesta (obligaciones de respeto); los mecanismos concretos para adoptar formas de autoprotección con enfoque diferencial de género, étnico, racial y campesino, así como la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de la violencia contra los líderes sociales (obligaciones de garantía); y un plan completo de desmantelamiento del fenómeno paramilitar y otros factores de riesgo (obligación de protección). En ese sentido, el PAO restringe la política de protección de líderes sociales a medidas mínimas de seguridad individual, dejando intactas las condiciones que generan riesgos especiales para líderes

²¹ María Paula Saffon Sanín, y Diana Isabel Güiza Gómez, “Colombia En 2018: Entre El Fracaso de La Paz y El Inicio de La Política Programática,” *Revista de Ciencia Política* 39, no. 2 (2019).

sociales y otros sectores que participen en política. Dado que la transformación de esas condiciones a través de medidas estructurales que deberían ser implementadas de manera articulada y simultánea fue contemplada por el AFP para garantizar que la participación política no desembocara en violencia contra los nuevos sectores que buscaran ejercerla, el PAO debe ser entendido como una política violatoria no solo del AFP y de los principios internacionales y constitucionales que exigen su cumplimiento, sino también del deber reforzado del Estado de respetar, garantizar y proteger el derecho a defender derechos en contextos de transición política en los cuales la participación adquiere una connotación central para la construcción de paz pero a la vez genera riesgos especiales y previsibles en su ejercicio.

Ahora bien, la violación de esos deberes por parte del Estado colombiano no se ha limitado al diseño del PAO, sino también ha ocurrido durante su implementación. Como lo demuestran los accionantes, la aplicación de los planes incorporados en esa nueva política ha sido lánguida en la práctica, lo cual minimiza la posibilidad de que, incluso con sus limitaciones, los esquemas de protección allí previstos logren siquiera el objetivo de proteger la vida de las personas protegidas. Más aún, la implementación del PAO ha involucrado el uso frecuente de un discurso estigmatizador de la protesta social por parte de funcionarios públicos, miembros del gobierno y élites económicas, que muy posiblemente ha incrementado el riesgo de las líderes sociales.

Sumado a ello, el gobierno nacional ha adoptado otras políticas de seguridad que no solo niegan el carácter reforzado del deber de respeto, garantía y protección y reducen dicho deber a su mínima expresión, sino que incluso revierten la ecuación de paz con democratización del AFP, dado que subordinan la participación ciudadana a la militarización y a la inversión pública y privada de los territorios más afectados por el conflicto armado y la violencia creciente desde 2016. Por ejemplo, el paquete de programas de la plataforma “Paz con Legalidad” que impulsa el actual gobierno nacional incluye la creación de redes de participación cívica, que involucran a la población civil en la denuncia de la criminalidad, emulando la red de informantes que adoptó el gobierno Uribe Vélez y causó violaciones de derechos humanos, como las detenciones arbitrarias.²² Con ello, tales programas exacerban, en lugar de erradicar, las condiciones que generan riesgos para la población civil en general y para las líderes sociales en particular.

La adopción e implementación de las medidas antes discutidas es particularmente desconcertante dado que, como evidencia la acción de tutela, gran parte de los mecanismos contemplados en el AFP, que son mucho más protectores y garantistas, cuentan con desarrollo normativo, por lo que el Estado colombiano está obligado a aplicarlas. Tal es el caso del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto 895 de 2017); la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección que hace parte de la Unidad Nacional de Protección —UNP— (Decreto 300 de 2017); la Ruta de Protección Colectiva del

²² Irina Alejandra Junieles Acosta et al., *Que Nos Llamen Inocentes: Testimonios de Detenciones Arbitrarias Desde El Carmen de Bolívar* (Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, 2019), <https://www.dejusticia.org/publication/que-nos-llamen-inocentes-testimonios-de-detenciones-arbitrarias-desde-el-carmen-de-bolivar/>.

Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y la UNP (Decreto 2078 de 2017); la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto 154 de 2017); el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2017); la Unidad Especial de Investigación (Decreto 898 de 2017); y el Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (Decreto 1581 de 2017).

En ese sentido, las políticas de seguridad del gobierno Duque deberían ser consideradas inconstitucionales y, por ende, inaplicables, por parte del juez de tutela, porque aquellas violan el AFP y su principio de integralidad, así como la prohibición de no regresividad. En cambio, el cumplimiento cabal de las medidas derivadas del AFP que ya han sido adoptadas es exigible y debería recalcarse, pues estas hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano y además desarrollan las obligaciones de respeto, garantía y protección del derecho fundamental a defender derechos de manera más progresiva que las políticas de seguridad de Duque, pero la prioridad que se le ha dado a estas bajo el actual gobierno ha hecho nugatoria la implementación de las medidas derivadas del AFP.

Ahora bien, hay otros compromisos del AFP relevantes para asegurar la participación ciudadana que aún no han sido desarrollados en normas subsiguientes. Este es el caso de las leyes estatutarias de participación ciudadana, garantía de la protesta social y reforma electoral. La evidencia nacional y comparada, que expusimos en el aparte anterior, demuestra que esas reformas son cruciales para asegurar que la apertura democrática no se traduzca en violencia sistemática impulsada por los poderes locales que ven amenazados sus privilegios por las promesas democráticas. Además, dado que el AFP previó esas medidas en virtud de los riesgos que enfrentarían las personas que ejercieran sus derechos de participación y de protesta en el contexto de transición, su no adopción debería considerarse como una violación no solo del AFP, sino también del deber reforzado de respeto, protección y garantía del derecho a defender derechos y del deber de diligencia. En ese sentido, el juez constitucional debería considerar exigible que esas medidas fuesen adoptadas con carácter inmediato y que tanto ellas como las medidas ya adoptadas derivadas del AFP fueran implementadas de manera cabal y prioritaria.

Podría argumentarse que el gobierno nacional tiene la discrecionalidad de escoger los programas de respeto, garantía y protección del derecho a defender derechos, dado que esas decisiones caen en la órbita de sus funciones constitucionales (artículo 189 de la Constitución Política). No obstante, ese argumento no tiene sustento, ya que la discrecionalidad del gobierno nacional está limitada por el respeto, la garantía y la protección de los derechos fundamentales. En este caso, el PAO viola dichas obligaciones porque es una política menos garantista frente a los líderes sociales en comparación con los mecanismos previstos en el AFP.

El carácter restrictivo, regresivo y violatorio del deber reforzado de respeto, garantía y protección del derecho a defender derechos de la política de seguridad de Duque se ve confirmado, en la práctica, por la evidencia empírica que, como veremos a continuación, muestra que, antes de la adopción del PAO, los asesinatos de líderes sociales mostraron una

evidente tendencia incremental y obedecieron a factores previstos por el acuerdo—tales como la fuerza electoral local de la izquierda y las demandas de restitución de tierras—, por lo cual el PAO debería haber atendido a tales factores en su diseño y debería haber priorizado los territorios en riesgo especial en su implementación. Aunque las cifras sobre asesinatos con posterioridad a la implementación del PAO aún no permiten extraer conclusiones de tendencias, sí hay claridad en que los asesinatos de líderes siguen sucediendo en un número y una extensión territorial muy importantes, por lo cual el PAO ha sido insuficiente en el mejor de los casos.

III. La violencia contra líderes sociales desde la firma del AFP: un fenómeno sistemático

La violencia contra líderes sociales y defensoras de derechos humanos en Colombia ha sido ampliamente reportada por medios de comunicación, organizaciones de derechos humanos, fundaciones internacionales y centros de investigación, así como por organismos estatales (como la Defensoría del Pueblo) e internacionales (como las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). Aunque la violencia puede tomar múltiples formas —como asesinatos, amenazas, ataques y estigmatización²³—, la forma de violencia probablemente mejor documentada son los asesinatos. En la figura 1 recopilamos los números registrados o estimados de asesinatos de líderes sociales según diversas fuentes nacionales e internacionales.

Si bien no coinciden exactamente, los registros de las diferentes organizaciones muestran una tendencia lineal de incremento en el número de líderes asesinados entre 2016 y 2018. Esto se puede observar en la figura 1: hay una línea punteada de tendencia creciente para cada una de las fuentes que está registrando (Indepaz et al.²⁴, la OACNUDH, la Defensoría del Pueblo) o estimando (Rozo Ángel y Ball²⁵) el número de asesinatos. El hecho de que las cifras de las diferentes organizaciones no concuerden, como lo muestra la gráfica, es muy común en el registro de eventos como homicidios. Por lo general, incluso en países con alta capacidad estatal, es casi imposible que una fuente logre registrar todos los casos de homicidio, produciéndose, en muchas oportunidades, una subestimación de la violencia.²⁶ Ese parece ser el caso de los análisis sobre Colombia. A partir de la técnica de estimación

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2019. *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*, páginas 28-47.

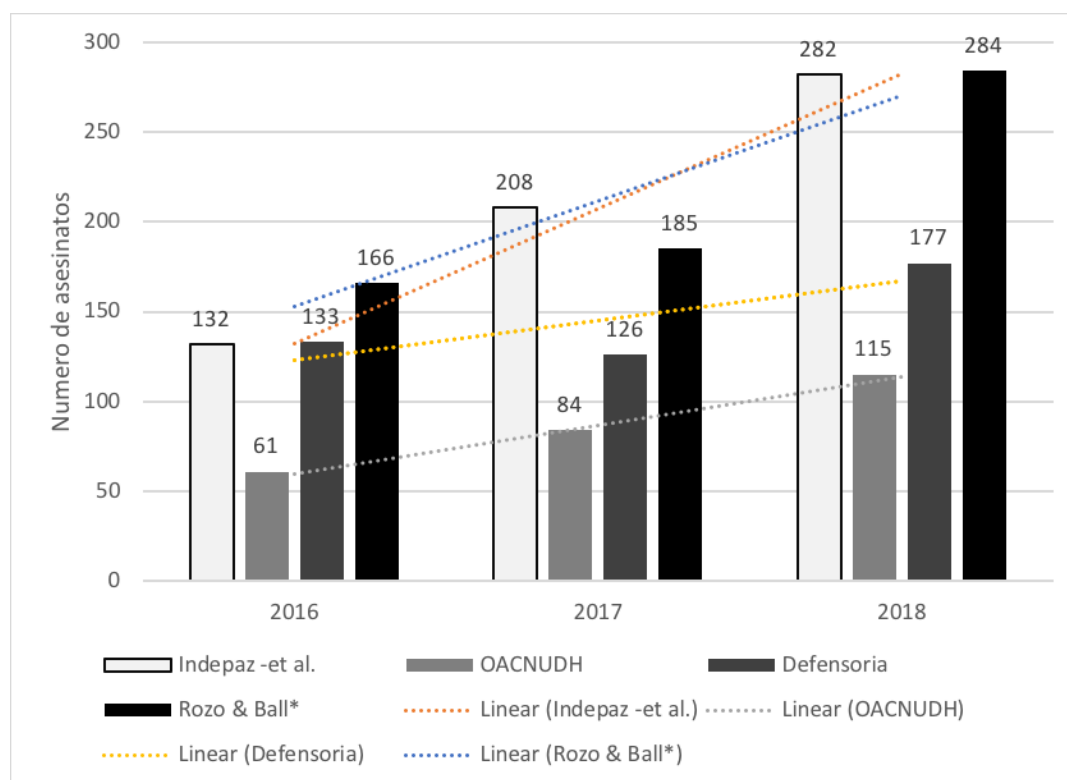
²⁴ Indepaz, Cumbre Agraria y Marcha Patriótica. 2019. *Todos los nombres, todos los rostros: Informe de derechos humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de derechos humanos*. Ver: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/04/SEPARATA-DE-ACTUALIZACIÓN-Informe-Todas-las-voces-todos-los-rostros.-30-Abril-de-2019.pdf> (Revisado 1/12/2020.)

²⁵ Valentina Rozo Ángel y Patrick Ball. 2019. *Asesinatos de líderes sociales en Colombia: una estimación del universo – Actualización 2018*. Human Rights Analysis Group / Dejusticia.

²⁶ Patrick Ball y Michael Reed Hurtado. 2016. "El registro y la medición de la criminalidad. El problema de los datos faltantes y el uso de la ciencia para producir estimaciones en relación con el homicidio en Colombia, demostrado a partir de un ejemplo: el departamento de Antioquia (2003-2011)", *Revista Criminalidad*, 58 (1): 9-23.

múltiple (ESM)²⁷, Rozo Ángel y Ball²⁸ usan información de seis registros independientes de asesinatos de líderes sociales en Colombia para estimar el universo de los mismos. Los resultados arrojan—con una excepción—estimados de asesinatos mucho más altos que los presentados por los registros de cada organización. En efecto, para el 2018, el estimado de Rozo Ángel y Ball (284 asesinatos) es superior al registro con mayor número de ocurrencias de Indepaz et al. (282 asesinatos).²⁹ La cifra de asesinatos estimada es mucho mayor que la de los registros de la OACNUDH (115) y la Defensoría del Pueblo (177). Esto indica, entonces, que las cifras existentes muy probablemente están subregistrando (no sobregistrando) la violencia contra líderes.

Figura 1: Número de asesinatos de líderes sociales en Colombia según diversas fuentes



²⁷ La técnica de estimación múltiple es una técnica de inferencia estadística que permite estimar el universo de eventos de un fenómeno (por ejemplo, el asesinato de líderes sociales) a partir de listas de eventos recolectados independientemente. En este proceso, se comparan las listas de cada fuente y se calcula el nivel de concordancia entre las diferentes listas (es decir, en cuántas listas aparece el mismo registro en las diferentes listas). Esta información se utiliza para estimar el universo de casos. Para una descripción detallada pero accesible a este proceso ver: <https://hrdag.org/2013/03/11/mse-the-basics/>.

²⁸ Valentina Rozo Ángel & Patrick Ball. 2019. Asesinatos de líderes sociales en Colombia: una estimación del universo – Actualización 2018. Human Rights Analysis Group / Dejusticia.

²⁹ En ese sentido, las autoras afirman que, para ese año, “hay un 95% de probabilidad que el universo de asesinatos de líderes sociales esté en un intervalo de credibilidad entre 280 y 300”, y presentan la mediana de esta distribución (284) como su estimado de asesinatos. Valentina Rozo Ángel & Patrick Ball. 2019. Asesinatos de líderes sociales en Colombia: una estimación del universo – Actualización 2018. Human Rights Analysis Group / Dejusticia., página 5.

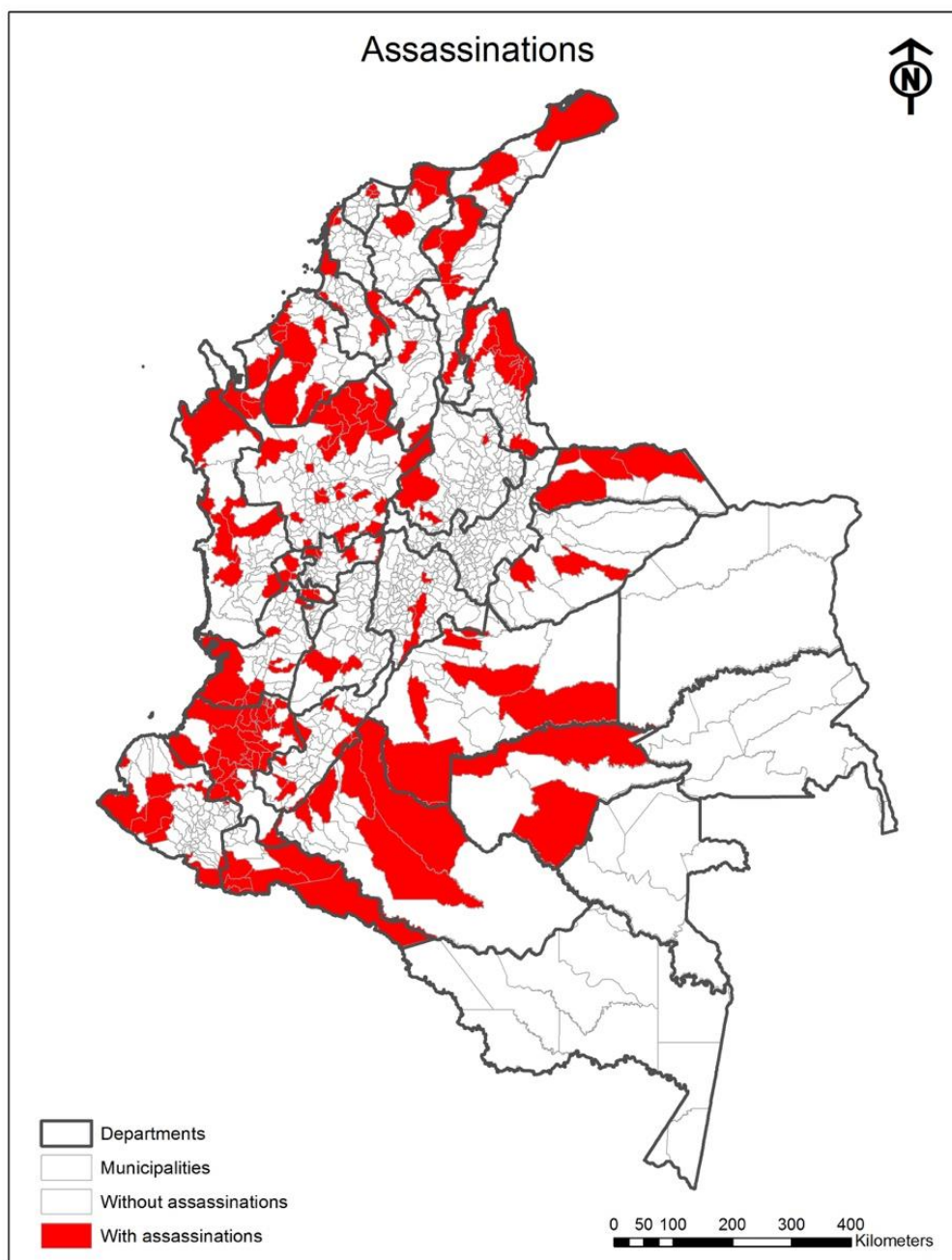
Las dificultades previamente descritas para tener un estimado confiable de la magnitud de la violencia contra líderes sociales deben llevarnos a tener mucho cuidado al realizar inferencias a partir de los números de asesinatos en el año 2019. A enero de 2020, las cifras para 2019 de la mayoría de las organizaciones que registran estos eventos aun no están consolidadas. Esto impide que se pueda realizar el análisis estadístico riguroso necesario para inferir el universo de casos, que en el pasado generalmente es mayor que el registrado. Al no disponer de esta información, cualquier comparación con años anteriores es parcial y potencialmente problemática. En este sentido, la declaración por parte del Gobierno Nacional de una reducción del 34% en el número de líderes asesinadas entre el primero de enero y el 22 de octubre de 2019 en comparación con el mismo periodo en el año 2018 es bastante problemática, ya que estos periodos no son completamente comparables, dada la ocurrencia de elecciones en el primer semestre de 2018 y su ausencia en el mismo periodo de 2019. Adicionalmente, el análisis del gobierno toma como base los datos de la OACNUDH. Estos, si bien son reconocidos, tienden a registrar un número menor de casos que otras organizaciones (como lo muestra la figura 1).³⁰ Esto hace necesario que se utilicen múltiples fuentes y técnicas de inferencia estadística más rigurosas, especialmente si se quiere afirmar el efecto causal de una política de protección gubernamental como el PAO. Ante la grave situación que se presenta en Colombia, es imperativo que entes gubernamentales sean cautelosos en sus afirmaciones, y que estas se vean respaldadas por análisis rigurosos sobre las cifras de la violencia.

De otra parte, es importante resaltar que los asesinatos de líderes sociales han ocurrido en casi todas las regiones y en la mayoría de los departamentos del país (ver el mapa en la figura 2). Sin embargo, el fenómeno ha sido particularmente intenso en algunas zonas como Tumaco, el norte del Cauca, y el Bajo Cauca antioqueño, entre otras (ver mapa en la figura 3). Esta situación resulta muy preocupante, ya que estas regiones han sido incluidas como zonas de especial atención para el posconflicto, en particular con la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDETS, lo que buscaría asegurar una mayor presencia e intervención estatal.³¹

³⁰ Para estas y otras falencias, ver, por ejemplo, por ejemplo: Rodrigo Uprimny. 2019. Errores fatales: sobre la supuesta reducción de asesinatos de líderes con Duque. Disponible en: <https://lasillavacia.com/opinion/errores-fatales-sobre-supuesta-reduccion-asesinatos-lideres-duque-72926>

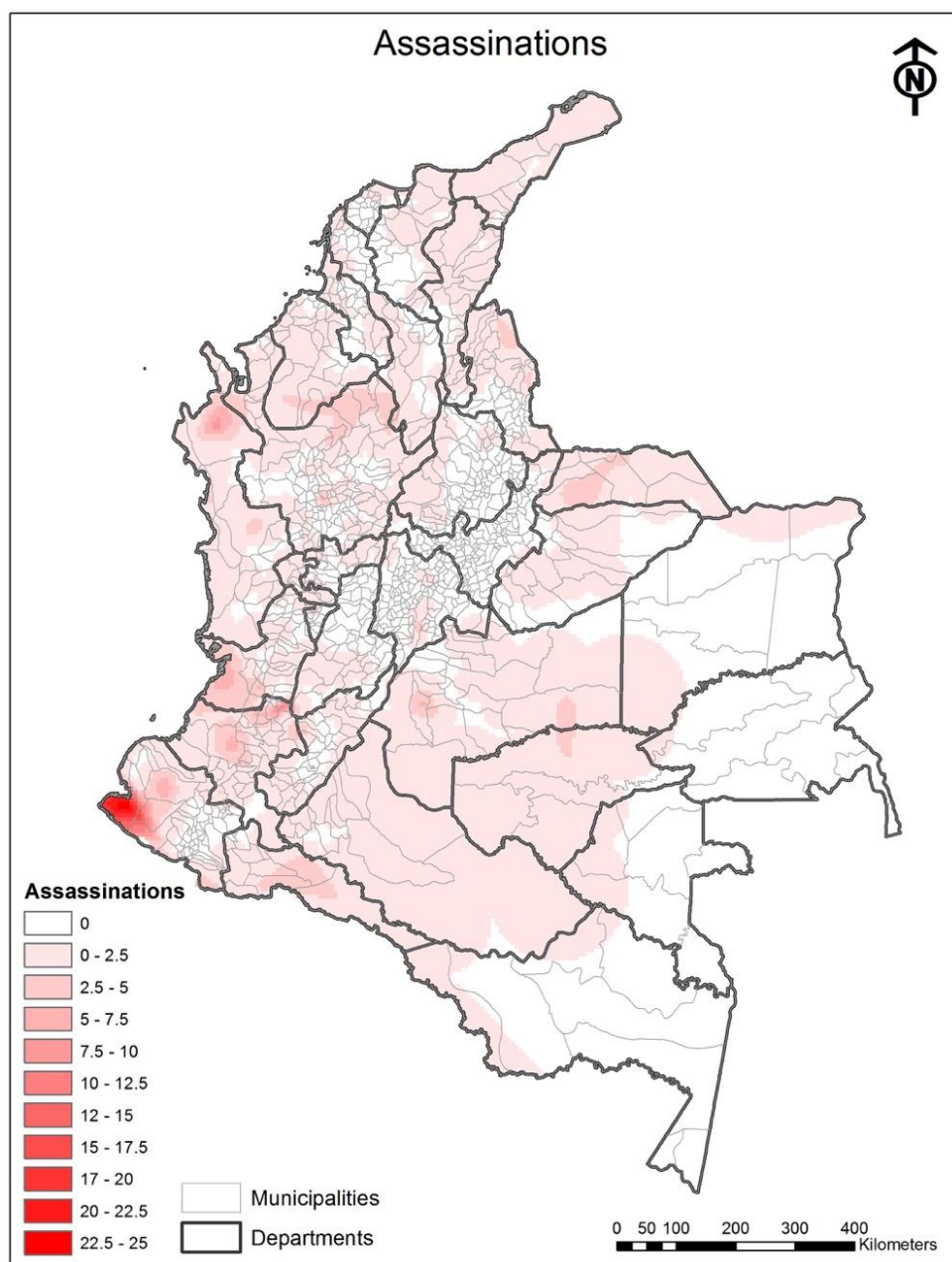
³¹ Tumaco quedó incluido dentro del PDET Pacífico y frontera nariñense; algunos municipios del Norte del Cauca quedaron incluidos dentro del PDET Alto Patía y Norte del Cauca; y el Bajo Cauca quedó incluido dentro del PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

Figura 2: Mapa de municipios con asesinatos de líderes sociales entre 2016 y julio de 2018



Fuente: Albarracín, Milanese y Valencia 2019

Figura 3: Intensidad en los asesinatos de líderes sociales entre 2016 y julio de 2018 por municipio



Fuente: Albarracín, Milanese y Valencia 2019

La gravedad de la situación descrita lleva lógicamente a la pregunta sobre las causas de esta violencia y sobre si existen factores sistemáticos que permiten o facilitan que este tipo de violencia ocurra en municipios colombianos. Es importante resaltar que la sistematicidad de la violencia contra las líderes sociales no solo se puede dar a partir de una política centralizada de exterminio en contra de ellas. La existencia de factores comunes a nivel local que posibiliten el uso de la violencia en su contra—sin que haya una fuente de coordinación

central—también puede generar patrones sistemáticos.³² En este último escenario, la responsabilidad del Estado nacional por las muertes de líderes deriva de no erradicar las condiciones que permiten esta violencia, y por ende de permitir que persistan.

Evidentemente, las causas de la violencia contra líderes sociales son múltiples y complejas. Las causas comúnmente presentadas en los medios de comunicación y por parte del Estado son la existencia de economías ilegales y grupos (armados) criminales en los territorios. En este sentido, se propone que el asesinato de líderes sociales es el resultado de intentos por parte de grupos criminales de ejercer control territorial para extraer rentas de actividades ilícitas como la minería ilegal y la producción de drogas. A su vez, la presencia de grupos criminales y su control territorial son vistos como un legado de la debilidad histórica del Estado colombiano.

En un reciente trabajo académico desarrollado por algunas de las autoras de esta intervención ciudadana ³³, se sugiere que, si bien la presencia de grupos criminales y las economías ilegales pueden ser factores importantes para entender los patrones de asesinato de líderes sociales en Colombia, no son suficientes, pues dejan de lado las dimensiones políticas y de control social que tienen tales patrones. El estudio argumenta que las élites locales (que incluyen no solo a los grupos criminales, sino también a los políticos y a las élites económicas formales que se alían con ellos o se benefician de su operar) utilizan la violencia como instrumento para mantener el control político y social (y no solo sobre las rentas ilegales) frente a los desafíos que las nuevas actrices políticas y cívicas (entre las que se encuentran las líderes sociales y también las personas desmovilizadas) plantean a través de su participación y de su promoción de agendas de construcción de paz.

Las autoras argumentan que este fenómeno representa la continuación de la forma histórica de construcción “diferencial” del Estado en Colombia. En efecto, como lo han señalado varios análisis importantes, en zonas especialmente periféricas del país, las élites locales establecen normas que van a contracorriente de las reglas formales democráticas con la anuencia o, en lo mínimo, tolerancia del Estado central.³⁴ La evidencia sugiere que, en el post-acuerdo, dicha dinámica continúa con la penetración asimétrica del territorio por parte de un Estado central que tolera órdenes políticos locales de corte autoritario siempre y cuando estos no desafíen la autoridad y existencia del Estado central explícitamente³⁵ y donde grupos criminales

³² Sobre la sistematicidad ver, por ejemplo, Francisco Gutierrez Sanin. 2020. “Consuelo de pocos”. El Espectador, 10/1/2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/consuelo-de-pocos-columna-899021>

³³ Juan Albarraacín, Juan Pablo Milanese e Inge Valencia. 2019. “Electoral Competition, Local Political Orders, and Criminal Violence, Analysis of the Assassination of Social and Civic Leaders in Colombia”. Documento de trabajo presentando en el XXXVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Boston (EE.UU.), mayo 24-27 de 2019 y la Primera Conferencia de la Red de Estudios sobre Drogas en América Latina (REDESDAL), UNAM, Ciudad de México, octubre 15 y 16 de 2019

³⁴ Ver: James A. Robinson. 2013. Robinson, J. A. 2013. “Colombia: Another 100 Years of Solitude?” *Current History*, 112(751): 43—48; Fernán González. 2003. ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia. *Colombia Internacional*, 54: 124-158.

³⁵ Ver: James A. Robinson. 2013. Robinson, J. A. 2013. “Colombia: Another 100 Years of Solitude?” *Current History*, 112(751): 43—48.

armados crean en conjunto con otros actores locales instituciones informales que efectivamente gobiernan la periferia.³⁶

A partir de un análisis estadístico utilizando datos de todos los municipios de Colombia entre 2016 y 2018, las autoras encuentran que, en los municipios con niveles de competencia política y electoral más altos, tiende a existir una menor probabilidad de experimentar violencia contra líderes sociales. Por el contrario, en aquellos en los que pocos partidos controlan el poder local, esa probabilidad aumenta. Esta asociación inversa entre la competencia política y la incidencia e intensidad de la violencia contra líderes sociales se hace más evidente cuando se aprecia la importancia de las fuerzas políticas de izquierda en los municipios. El estudio muestra que, a mayor fuerza electoral de la izquierda en las elecciones locales, mayor la probabilidad estimada de observar el asesinato de líderes sociales. Esto se explica si se tiene en cuenta que, a lo largo de la historia de Colombia, la izquierda ha tenido un rol muy marginal en la política electoral en comparación con los demás países de América Latina, por lo cual su participación en política puede comprenderse como el surgimiento de nuevos actores y agendas, cuyo contenido programático desafía el statu quo de distribución del poder y la riqueza.³⁷

Esta explicación es también aplicable a otro de los hallazgos del estudio: la ocurrencia e intensidad de la violencia homicida contra líderes sociales aumenta en las regiones donde las FARC-EP estuvieron presentes antes de comenzar el proceso de desmovilización. Aunque esto en buena medida puede explicarse por el incentivo que tienen los grupos armados organizados de copar el vacío de poder dejado por las FARC-EP, también puede interpretarse en clave política: en esas zonas, tanto las personas desmovilizadas como las líderes sociales que promueven las agendas de paz y derechos humanos pueden ser consideradas amenazantes para el poder local no solo por el carácter transformador de sus reclamos sino también porque pueden ser fácilmente estigmatizadas como cercanas a las causas ideológicas de la ex guerrilla.

El estudio también encuentra que hay una asociación negativa entre indicadores de capacidad estatal municipal y violencia contra líderes sociales: a mayor capacidad del Estado municipal, menor incidencia de violencia contra líderes sociales. Finalmente, indicadores de la presencia de economías ilegales (como el incremento en los cultivos de coca, la producción de oro, o la intensidad de conflictos mineros) también están asociados con la violencia contra líderes sociales, pero lo están de manera menos consistente que las variables de corte político descritas anteriormente. Ello sugiere que, si bien la presencia de las economías formales y los actores violentos favorecen la violencia contra las líderes sociales, esta no puede comprenderse adecuadamente si no se tiene en cuenta también la motivación política de esos asesinatos, consistente en preservar el statu quo de poder local en contra de los desafíos que a este representan las nuevas formas de participación política promovidas por el AFP.

³⁶ Ver: Gustavo Duncan. 2014. *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Debate.

³⁷ María Paula Saffon Sanín y Diana Isabel Güiza Gómez (2019) "Colombia En 2018: Entre El Fracaso de La Paz y El Inicio de La Política Programática," *Revista de Ciencia Política* 39, no. 2.

Los resultados previamente descritos coinciden en buena medida con la evidencia presentada en otros estudios para otros periodos. Un grupo de autores³⁸ muestra que el asesinato de líderes sociales incrementó después del cese al fuego decretado por las FARC-EP en diciembre de 2014 en zonas donde este grupo tuvo control territorial y donde existían otros grupos armados cerca. También encuentran que la violencia letal contra líderes sociales tiende a ocurrir en municipios con instituciones judiciales débiles y donde hay mayores demandas de restitución de tierras. Este último factor, adicional a los antes mencionados, es identificado como relevante por otros analistas³⁹, y es de singular importancia, pues sugiere que los factores económicos asociados a la violencia contra líderes no solo tienen que ver con las economías ilegales, sino también con la implementación de políticas de Estado que cuestionan la distribución de la riqueza y del poder local.

Al demostrar que hay una serie de factores que están asociados a una mayor ocurrencia de la violencia letal contra líderes sociales, los anteriores estudios ofrecen evidencia sólida de que, efectivamente, los asesinatos no son un fenómeno aislado, sino una problemática estructural, y que además no ocurren aleatoriamente, sino que responden a determinados factores de tipo económico, social y político—es decir, que son sistemáticos—. Hay patrones que nos ayudan a predecir dónde ocurrió esta violencia y por qué. En efecto, los asesinatos de líderes sociales ocurren en general en municipios con menor capacidad estatal; donde las FARC estuvieron presentes antes del cese al fuego o la firma del acuerdo; donde otros grupos armados podían disputar el control territorial en el post-acuerdo; donde hay actualmente intentos por disputar la distribución del poder de los órdenes locales previamente establecidos—sea por medio de procesos restitución de tierra o por una mayor fuerza de la izquierda—; y donde un menor número de partidos tiene éxito electoral.

VI. Sugerencia de seguimiento al fallo

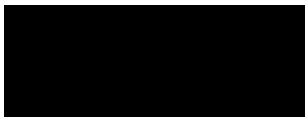
Por las anteriores razones, apoyamos los argumentos y solicitudes expuestas por las accionantes de este caso. Consideramos que, dado el carácter estructural y sistemático de la violación del derecho a proteger derechos de las líderes sociales en Colombia, este caso amerita, además de la declaración del estado de cosas inconstitucional y de las medidas concretas y estructurales solicitadas por las accionantes, la puesta en práctica de un mecanismo de seguimiento periódico del cumplimiento de las órdenes que el tribunal constitucional llegare a adoptar. Como ha ocurrido en sentencias estructurales —por ejemplo, la T-025 de 2004—frente a las cuales el tribunal constitucional ha retenido jurisdicción para verificar el cumplimiento y ha involucrado a la sociedad civil como contraparte de verificación y seguimiento, en este caso el Honorable Tribunal podría prever que las órdenes globales cuenten con tiempos y actividades concretas, y que sean

³⁸ Mounu Prem, Andrés Rivera, Darío Romero y Juan F. Vargas (2018) “Killing Social Leaders for Territorial Control: The Unintended Consequences of Peace”. LACEA Working Paper Series No. 0019.

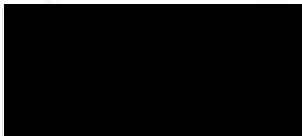
³⁹ Un estudio en curso por Antonella Bandiera, Rafael Ch (New York Univeristy) y Michael Weintraub (Universidad de los Andes) también indica que hay una relación estrecha entre los procesos de restitución de tierras y la violencia contra líderes sociales.

examinadas en audiencias públicas donde las instituciones y la sociedad civil como contraparte presenten informes de avance con indicadores y evidencia empírica de cumplimiento. Para evitar la duplicidad de tareas y el aumento de costos, el monitoreo de la sentencia podría estar a cargo de las instancias previstas por el AFP para evaluar la política pública y criminal de desmantelamiento del paramilitarismo y garantía de la protesta social y la participación ciudadana. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad podría servir para tal propósito.

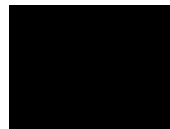
Cordial y respetuosamente,



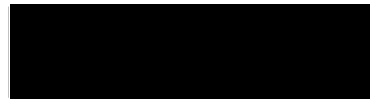
Diana Isabel Güiza Gómez



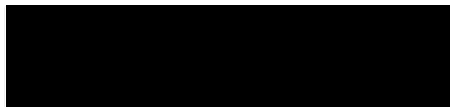
Juan G. Albarracín Dierolf



María Paula Saffon Sanín



Juan Pablo Milanese



Inge Helena Valencia Peña

