



Revista Estudios Socio-Jurídicos
ISSN: 0124-0579
ISSN: 2145-4531
esj@urosario.edu.co
Universidad del Rosario
Colombia

Gutiérrez, Francisco; Marín, Margarita; Machuca, Diana; Parada, Mónica; Rojas, Howard

**Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución
y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia***

Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 22, núm. 2, 2020, Julio-, pp. 1-58
Universidad del Rosario
Colombia

DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9144>

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73363708012>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia*

Peace without Guarantees: The Murder of Leaders of Restitution and Substitution of Crops for Illicit Use in Colombia

Paz sem garantias: o assassinato de líderes de restituição e substituição de cultivos de uso ilícito na Colômbia

FRANCISCO GUTIÉRREZ**

MARGARITA MARÍN***

DIANA MACHUCA****

MÓNICA PARADA*****

HOWARD ROJAS*****

FECHA DE RECEPCIÓN: 17 DE ENERO DE 2020. FECHA DE APROBACIÓN: 29 DE ABRIL DE 2020

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9144>

Para citar: Gutiérrez, F., Marín, M., Machuca, D., Parada, M., & Rojas, H. (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. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9144>

RESUMEN

El artículo hace un análisis sobre el asesinato a líderes sociales a partir del estudio de dos ‘políticas propaz’, la restitución de tierras y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). A partir de estos dos casos, se argumenta que la violencia cometida contra los líderes de sustitución y restitución de tierras está relacionada con diseños participativos que promovieron ambas políticas y que no consideraron en su implementación las fuertes oposiciones locales y nacionales, ni fueron lo suficientemente consistentes para implementar los mecanismos necesarios que protegieran la vida de los líderes. Para sostener esta proposición, el trabajo utiliza los datos del Observatorio

* Este artículo es resultado de investigación del proyecto “Drugs and Disorder” (<https://drugs-and-disorder.org/>).

** Docente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

*** Economista, estudiante de Doctorado en Estadística de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: [d xmachucap@unal.edu.co](mailto:dxmachucap@unal.edu.co)

**** Polítóloga y magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI).

***** Abogada y socióloga, Universidad del Rosario. Estudiante de doctorado en la Universidad Estatal de Nueva York en Albany.

***** Antropólogo, Universidad Nacional de Colombia. Joven investigador de Colciencias.

de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria sobre el asesinato a líderes en Colombia. Además, hace una detallada revisión de los diseños institucionales de la restitución y la sustitución a partir de información de prensa, literatura secundaria y entrevistas con líderes de estas políticas. El texto concluye que la implementación de la restitución y sustitución no implicó un realineamiento de las agencias del Estado en el nivel territorial ni rediseñó las políticas contrainsurgentes que identificaban a los líderes como blancos de ataque.

Palabras clave: asesinato de líderes sociales, restitución de tierras, PNIS, políticas propaz.

ABSTRACT

The article analyzes the assassination of social leaders based on the study of two ‘pro-peace policies’, land restitution, and the program of substitution of illicit crops (PNIS). We argue that the violence against these leaders is related to participatory designs that promoted both policies and that neither considered strong local and national oppositions in their implementation nor were they consistent enough to implement the necessary mechanisms to protect the lives of leaders. To support this proposition, the article uses data from the Observatory of Restitution and Regulation of Agrarian Property Rights on the murder of leaders in Colombia. In addition, it makes a detailed review of the institutional designs of restitution and substitution based on information from the press, secondary literature, and interviews with leaders of these policies. We conclude that the implementation of restitution and substitution did not imply a realignment of state agencies at the territorial level, nor did it redesign counterinsurgency policies that identified leaders as targets of attack.

Keywords: Assassination of social leaders, land restitution, PNIS, pro-peace policies.

RESUMO

O artigo faz uma análise sobre o assassinato a líderes sociais a partir do estudo de duas ‘políticas pró-paz’, a restituição de terras e o programa de substituição de cultivos de uso ilícito (PNIS). A partir destes dois casos, argumenta-se que a violência cometida contra os líderes de substituição e restituição de terras está relacionada com desenhos participativos que promoveram ambas as políticas e que não consideraram em sua implementação as fortes oposições locais e nacionais nem foram suficientemente consistentes para implementar os mecanismos necessários que protegeram a vida dos líderes. Para sustentar esta proposição, o artigo utiliza os dados do Observatório de Restituição e Regulação de Direitos de Propriedade Agrária sobre o assassinato a líderes na Colômbia. Além disso, faz uma revisão detalhada dos desenhos institucionais da restituição e a substituição a partir de informação de imprensa, literatura secundária e entrevistas com líderes destas políticas. O artigo conclui que a implementação da restituição e substituição não implicou um realinhamento das agências do estado no nível territorial nem redesenhou as políticas contra-insurgentes que identificavam aos líderes como alvos de ataques.

Palavras-chave: assassinato de líderes sociais, restituição de terras, PNIS, políticas pró-paz.

Introducción

Como es ya bien conocido, en Colombia los líderes sociales y defensores de los derechos humanos son asesinados con enorme regularidad. Por ejemplo, de acuerdo con los datos del Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria (<https://www.observatoriodeltierras.org/>), la sola categoría de líderes rurales aporta más de 60 víctimas al año, es decir, más de una por semana. Por ello, muchos observadores —incluyendo a algunas agencias del Estado— han llegado a la conclusión de que el asesinato de líderes es un fenómeno sistemático. Pero el conjunto del Estado colombiano se rehúsa a aceptar esa calificación. Esto incluye a las instituciones que tienen a su cargo, entre otras muchas funciones, la defensa de la vida de los líderes. El tema sigue siendo un importante punto de debate en la vida pública colombiana.

Este artículo plantea que parte del fenómeno se debe a que el Estado ha promovido políticas participativas sin generar las protecciones correspondientes a los liderazgos sociales y sin siquiera apoyar tales políticas de una manera consistente. Esto originó problemas de seguridad críticos cuando tales políticas quedaron asociadas a las dinámicas de paz y guerra.¹ En adelante, pues, hablaremos de ‘políticas propaz’.

Es decir, el Estado central empujó a los líderes a sacarle las castañas del fuego, sin cambiar las lógicas de las agencias de seguridad que en muchos territorios los identificaban como blancos durante la guerra contrainsurgente, o al menos como una población sospechosa. Segundo, las políticas propaz bajo Santos y Duque generaron nuevos y agudos desafíos a estructuras de poder territorial, que tenían los incentivos, las capacidades y las tradiciones para responder a ellos de manera violenta. Y esas estructuras —junto con fuerzas políticas y sectores del establecimiento de seguridad relacionados con ellas— tenían el poder

¹ Las políticas que consideramos en este artículo de hecho tenían como propósito superar conflictos y disputas que han rodeado la violencia y el conflicto armado en Colombia. Para este artículo hemos elegido la restitución de tierras, que desde su marco de justicia transicional busca devolver la tierra que ha sido despojada a sus legítimos dueños; y el PNIS, producto del punto 4 del Acuerdo de Paz, el cual pretende la reconversión de los cultivos ilícitos a economías legales sustentables. Como se ve, ambas están explícitamente asociadas a transiciones de la guerra a la paz.

político suficiente como para incidir en las reglas de juego y dar señales públicas que minaron la posición de los líderes en las regiones. Esto llevó a constantes incumplimientos con respecto de las políticas propaz que pusieron a los líderes en situación de riesgo. También originó señales públicas problemáticas, que en el mejor de los casos eran ambiguas con respecto del lugar de los líderes en la sociedad colombiana.

En síntesis, argumentamos que las políticas propaz dieron origen a importantes dinámicas sociales y diseños institucionales, pero que el incumplimiento continuo durante la implementación, así como el empoderamiento de estructuras y grupos de poder hostiles a la paz, puso crecientemente en riesgo a los líderes.

Para evaluar tal proposición, consideramos aquí dos políticas propaz: la de restitución de tierras y la de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. La primera precedió el inicio de la fase pública de conversaciones con las FARC, y de hecho fue votada negativamente por partidos políticos de izquierda en el parlamento (Colprensa, 2011; *Semana*, 2010). Sin embargo, ha sido considerada por especialistas, así como por opositores, como una importante señal por parte del Estado de que podía generar las condiciones para una paz negociada (*Semana*, 2012b); a pesar de sus numerosos problemas, se ha apuntado logros indiscutibles —para una evaluación equilibrada, ver Gutiérrez et al. (2019)— y fue incorporada al punto 1 y 5 del Acuerdo Final. Mucho más precario² ha sido el desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), una política nacida en 2017 directamente del Acuerdo Final entre el gobierno y las FARC. El programa gozó de un reclutamiento masivo —cerca de cien mil familias—, aunque el gobierno actual se orienta a promover más la erradicación y el regreso de las fumigaciones que la sustitución voluntaria.

El artículo procede de la siguiente manera. Comenzamos con una revisión de literatura. Dada la naturaleza del problema que estamos

² En términos de desarrollos normativos e institucionalidad creada, el PNIS ha presentado dificultades. Por ejemplo, comparadas con la Unidad de Restitución, las agencias creadas para el PNIS han tenido mayor inestabilidad, han desaparecido y vuelto a aparecer con el gobierno del presidente Duque (Decreto 179 y 2107 de 2019); y aun sin cumplir su tiempo de terminación (diez años, según el Decreto Ley 896 de 2017), el gobierno vive amenazando la sostenibilidad del PNIS bajo el argumento de falta de presupuesto.

considerando, esbozamos las distintas explicaciones que se han dado del fenómeno no solamente desde la academia, sino también desde las organizaciones no gubernamentales y desde las instituciones. Presentamos en ese contexto la especificidad de nuestro argumento. En seguida consideramos algunas tendencias básicas en el asesinato de líderes sociales, con base en ejercicios estadísticos de distinta naturaleza (Lambert, 1992; Long, 1997; Brockwell & Davis, 2002). Los líderes activos en los programas de restitución y sustitución NO constituyen la mayoría de líderes rurales asesinados. No obstante, mostramos que son muchos los líderes rurales muertos involucrados en uno y otro programa, y que lo que podríamos llamar el síndrome de la paz incumplida podría haber tenido efectos también sobre otras categorías de líderes y diversos sectores sociales. La siguiente parte analiza la respuesta del Estado al asesinato de líderes. Luego, el texto aborda las inseguridades de los líderes dentro del programa de restitución. A renglón seguido, hacemos lo propio para el programa de sustitución. La siguiente sección hace una reflexión sobre los principales mecanismos que ponen en riesgo a los líderes sociales en el marco de ambos programas. En las conclusiones evaluamos algunas implicaciones de política de la evidencia discutida aquí y retornamos a los mecanismos básicos que parecen estar poniendo a los líderes en riesgo.

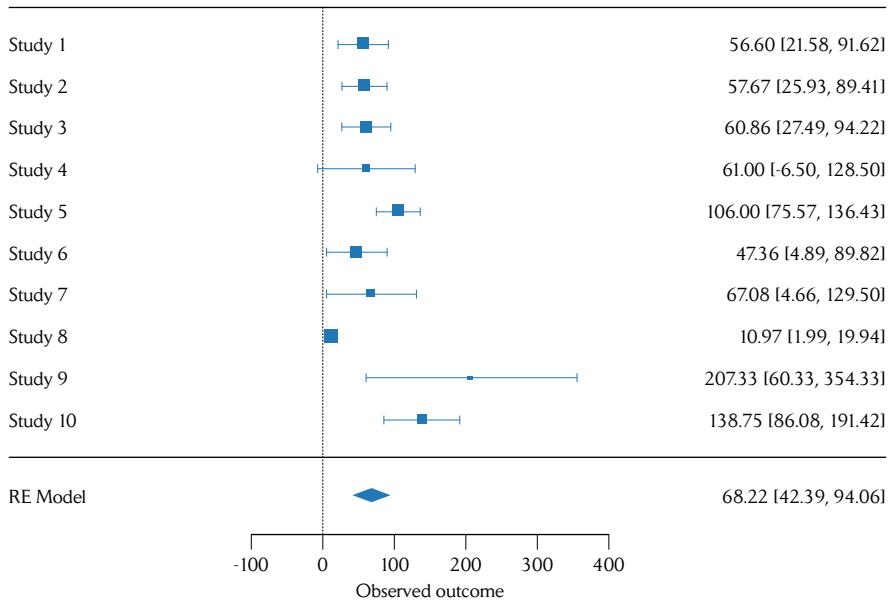
Las explicaciones básicas del fenómeno

Tanto los dos gobiernos de Santos como el de Duque han rechazado la sistematicidad del fenómeno, atribuyéndolo a problemas personales –como dijera el entonces ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, se trataba de “líos de faldas” (*El Espectador*, 2017b)– o a actores ilegales, básicamente narcotráfico, ELN o más recientemente disidencias de las FARC (*El Tiempo*, 2019). De hecho, mientras escribíamos este artículo, la ministra del Interior, Alicia Arango, banalizó radicalmente el problema con su observación de que el robo de celulares cobraba más muertos que el asesinato de líderes (*Blu Radio*, 2020).

Otros analistas, en cambio, han destacado el alarmante aumento en las cifras de ataques letales contra líderes. Como cada reporte separado se

basa en sus propias definiciones específicas, se podría tener la tentación de atribuir ese incremento a problemas definicionales. Sin embargo, llevamos a cabo un metaanálisis que demuestra que la literatura concuerda básicamente en sus estimativos, pese a la actual dispersión definicional. Para esto, construimos una base de datos con diez diferentes fuentes que reportaran al menos tres años en su base de datos (pues con menos de tres años no es posible calcular la varianza que se necesita para este análisis). Haciendo una revisión sistemática de los trabajos cuantitativos presentados en la literatura, y utilizando como variable de interés el número promedio de líderes asesinados por año, encontramos que, con excepción de un año, existe una gran homogeneidad en los estudios (para detalles y la literatura correspondiente, ver anexo metodológico). En promedio se han asesinado a 68 líderes por año, con una desviación de 13 asesinatos por año, para el período entre 2002 y 2019.

Figura 1. Metaanálisis de la base de datos asesinato de líderes



Fuente: elaboración de los autores apoyados en la base de datos de líderes rurales asesinados del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.

La figura 1 muestra que los resultados de los estudios son similares, pese a que las bases de datos usadas por la literatura son de conveniencia

y se basan en definiciones diferentes, y, por lo tanto, deben ser utilizadas con cuidado –para un estimativo de los asesinatos de líderes por año, ver Ball et al. (2018)–.

Con respecto de las posibles causas, el informe de Indepaz et al. (2017) destacó la proximidad territorial entre los lugares donde ocurren los asesinatos de líderes sociales y los municipios donde se han desarrollado políticas de paz como los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA). Otros autores han enfatizado la pobreza de la respuesta estatal ante el asesinato de líderes (Cumbre Agraria, et al., 2018; OACNUC, 2014; Somos Defensores, 2015). Prem et al. (2019) plantean que la falta de inclusión de otros actores armados en el Acuerdo de Paz, junto a la poca presencia estatal en las zonas dejadas por las FARC tras su desmovilización, es la principal explicación para entender el fenómeno. En esencia, los autores sostienen, basados en las nociones de violencia selectiva e indiscriminada y las tesis de control territorial de Kalyvas (2006), que la violencia contra líderes es ejercida por actores armados por fuera del espectro del Acuerdo de Paz.

Gutiérrez y Parada (en prensa) presentan la siguiente perspectiva. Lo primero que evidencian es que el asesinato de líderes ha venido creciendo ininterrumpidamente desde 2005. Segundo, subrayan que la violencia contra los líderes es una anomalía, en la medida en que ha aumentado sin cesar, y en esencia linealmente, mientras que las otras violencias disminuían. Nótese que bajo esta premisa NO se puede explicar el creciente asesinato de líderes con argumentos que potencialmente podrían generar también el incremento de otras violencias, ya que estas han venido disminuyendo. Tercero, apoyándose en la venerable hipótesis de Romero (2003) acerca de los desajustes que causan los acuerdos de paz en los arreglos territoriales, plantean que el Acuerdo de Paz de 2016 abrió oportunidades y escenarios de negociación y concertación con las comunidades sin cambiar las economías políticas de los territorios ni sus estructuras de poder regional.

Retomamos aquí esta evidencia y argumentación, concentrándonos en el período posacuerdo y planteando las siguientes dos premisas que contribuyen a la necesaria reflexión (y diseño de orientaciones de política) sobre el fenómeno. Primero, no se puede entender la dinámica del

asesinato de líderes sociales sin dar cuenta de los aspectos más relevantes del contexto; por ejemplo, la disminución de numerosos crímenes contra la población que precedió a los acuerdos de paz (y que fue fortalecida por ellos) (Gutiérrez & Parada, en prensa). Es decir, cualquier explicación convincente tiene que dar cuenta del aumento del asesinato de líderes *y al mismo tiempo* de la reducción de otras violencias. Segundo, hay que tener en cuenta los comportamientos diferenciales del Estado en cualquier explicación. El Estado puso en marcha políticas propaz –con muchos problemas, pero lo hizo–. Sin embargo, no necesariamente alineó el conjunto de sus fuerzas y orientaciones alrededor de tales políticas. En la medida en que ellas ‘tenían dientes’ y tenían la posibilidad de alterar las relaciones de poder en el territorio, el problema del alineamiento de diferentes agencias y actores dentro del Estado alrededor de su defensa se volvió un problema crucial.

Tendencias

La base de datos y la estadística descriptiva

La base de datos del Observatorio de Tierras sobre la que nos apoyamos aquí se ha enfocado en el registro de la violencia letal (asesinato y desaparición) ejercida contra líderes rurales (y sus familiares), entendidos estos como “dirigentes o dignatarios de organizaciones o asociaciones agrarias, campesinas, comunidades rurales y grupos étnicos indígenas o afrocolombianos” (p. 7). La manera como se ha operacionalizado esta definición al momento de registrar entradas es identificar que el líder o líderesa ostente algún cargo en la organización/movimiento/instancia al que pertenece: ya sea presidente(a), vicepresidente(a), director(a), tesorero(a), secretario(a), fundador(a), coordinador(a), representante legal, gobernador(a) indígena, vocero(a), vocal, etc. Adicionalmente, para el caso de las políticas de restitución y sustitución de cultivos ilícitos,³

³ Cabe aclarar que en nuestra base de datos no hacemos el registro de los líderes de sustitución como una categoría aparte (como la de restitución), sino que empleamos una columna que indica si determinado líder participaba también en procesos de sustitución (ver base página Observatorio).

el Observatorio hace un conteo sobre los usuarios de estas políticas o los reclamantes de tierras.

En caso de que la información no permita emitir un veredicto acerca del perfil del líder, la base permite clasificarlo como ‘caso dudoso’. Tanto la documentación como los datos son plenamente públicos y se encuentran en la página web del Observatorio (<https://www.observatoriodeltierras.org/>).

Esta base —así como otras— es una muestra de conveniencia⁴ (no probabilístico, para más información consultar Punch, 2005). Además, está construida con un criterio conservador. La idea es garantizar que sean todos los que están, aunque no estén todos los que son. Eso significa a su vez que podría contener subestimaciones significativas.⁵ Presentamos, por lo tanto, los resultados que siguen con toda prudencia, advirtiendo que estos podrían cambiar a medida que aparezca evidencia adicional (además, para baldón del país, se trata de un fenómeno en plena evolución). No obstante, tanto información cualitativa como de contexto sugiere que lo que presentamos en seguida es plausible y corresponde a tendencias a las que tanto los directamente afectados como otros actores sociales observan y nombran en sus respectivos territorios.

Lo primero que hay que observar, como lo ilustra la figura 2, es que el asesinato de líderes fue creciendo y tuvo un pico en 2018, con un descenso notorio en 2019. Hay que decir, empero, que ese descenso simplemente implicó que volviéramos al ritmo de más de un líder asesinado por semana. El 2020 promete ser también un año bastante brutal para los líderes, con 11 casos hasta el 31 de enero.

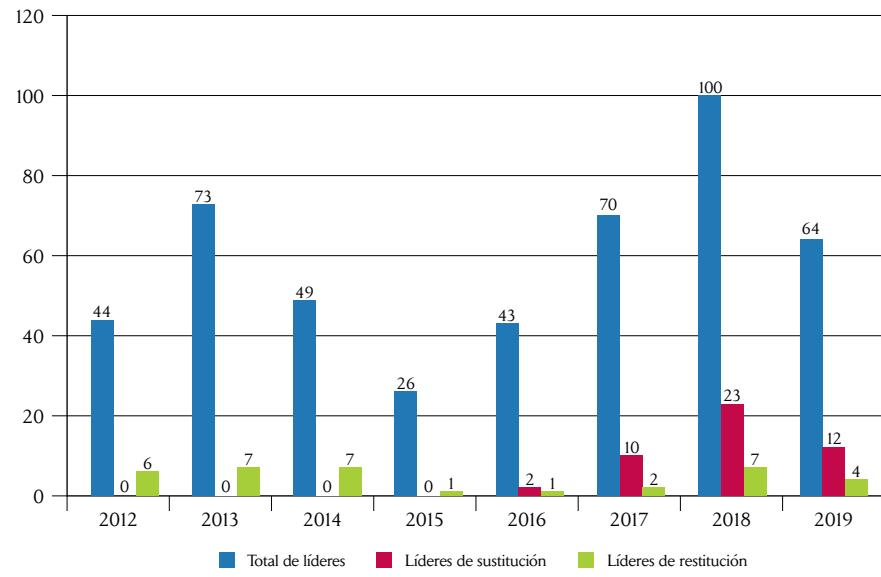
La figura 2 expone igualmente que —aunque los ataques a los líderes de restitución y de sustitución son apenas una fracción de los casos— no son ni de lejos un fenómeno marginal o que pueda ser ignorado. Obviamente, antes de 2016 no podía haber asesinatos de líderes de sustitución. Sin embargo, en los años durante los cuales ambos programas estuvieron

⁴ Todas las bases que se han construido alrededor del asesinato resultan ser muestras de conveniencia: no son ni conteos completos (censos de los eventos) ni muestras aleatorias; incluyen solamente los casos que son conocidos por la entidad o personas que construyen la base.

⁵ No obstante, para el analista constituye una ventaja saber al menos que el sesgo solamente actúa en una dirección.

activos, las muertes de líderes asociados a ellos acapararon porcentajes bastante altos: el 17 %, 30 % y 21 % de los casos, respectivamente.

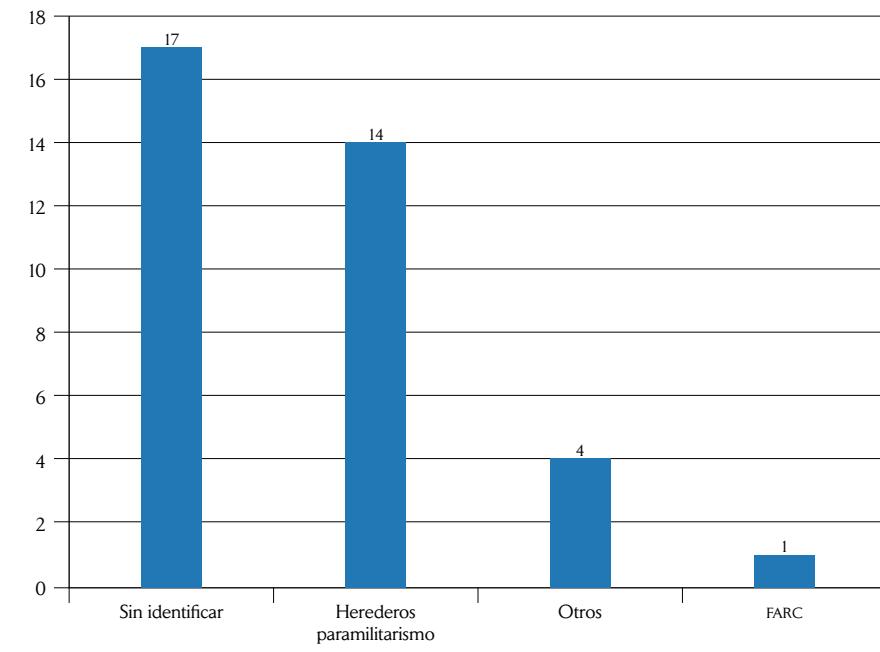
Figura 2. Asesinato total de líderes, líderes de restitución y líderes de sustitución



Fuente: base de datos de asesinato de líderes del Observatorio de Tierras.

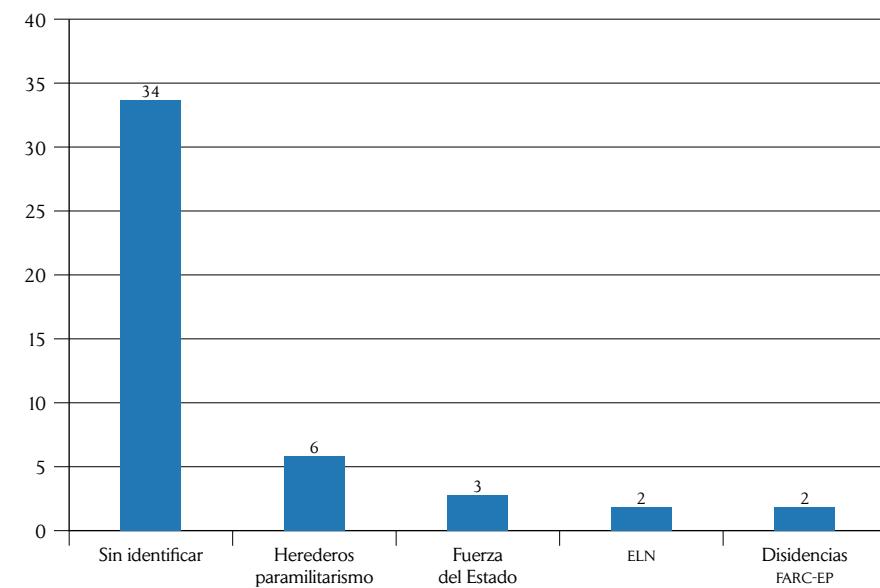
¿Quiénes perpetraron estos ataques? Como sucede con los líderes rurales en general, la mayoría de los ataques no tiene perpetrador identificado. Y, como también sucede con los líderes rurales en general, la mayoría de los ataques contra los líderes en los que conocemos al presunto autor fueron cometidos por grupos herederos del paramilitarismo. Sintomáticamente, en el caso de los restituyentes casi la mitad de las víctimas cayeron bajo las balas de los grupos herederos. En el caso de los líderes de sustitución, la situación es más confusa, pues hay un mayor predominio de ataques sin perpetrador conocido. No obstante, una vez más los ataques identificados provienen de los grupos herederos, así como –sintomáticamente– de las fuerzas del Estado (ver figuras 3 y 4).

Figura 3. Asesinato de líderes de restitución por presunto autor



Fuente: elaboración de los autores con base en los datos de asesinato de líderes del Observatorio de Tierras.

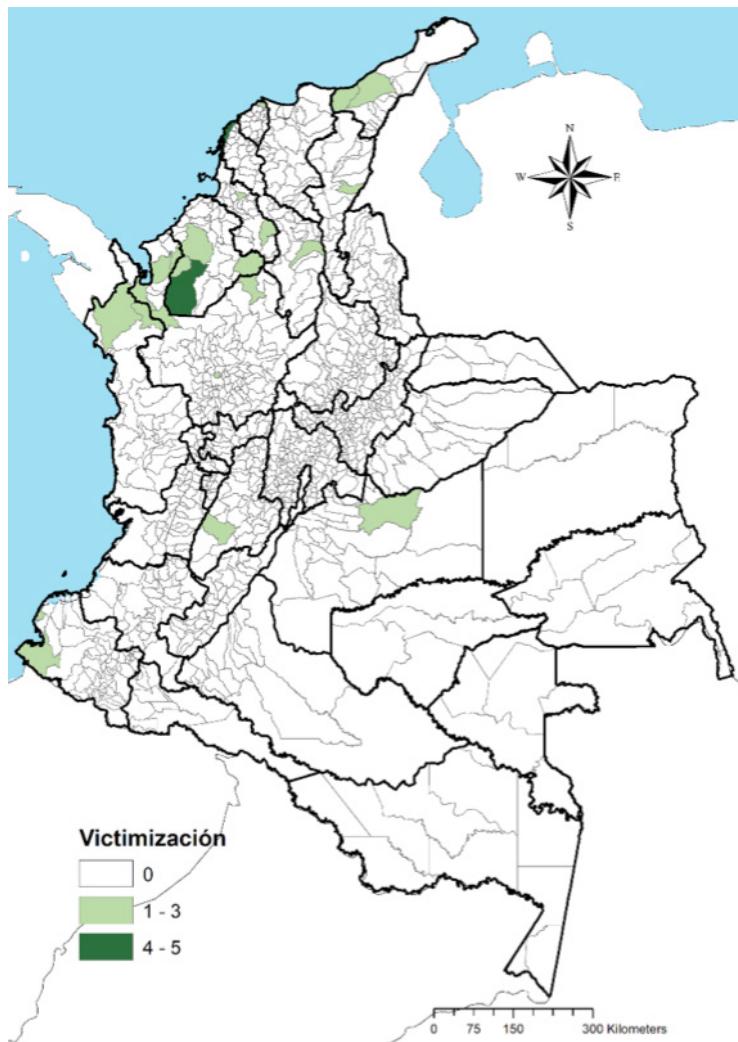
Figura 4. Asesinato de líderes de sustitución por presunto autor



Fuente: elaboración de los autores con base en los datos de asesinato de líderes del Observatorio de Tierras.

El mapa de la figura 5 muestra la distribución de asesinatos de líderes de restitución por municipio para el período acumulado 2012 a 2019, que es el que consideramos aquí. Observamos que la mayoría de los casos se han concentrado en el Urabá y en la costa Caribe. En el caso de los líderes de sustitución (figura 5), encontramos que la mayoría de los casos de victimización entre 2016 y 2019 se concentran en Nariño, Putumayo, Cauca, Antioquia y Córdoba.

Figura 5. Distribución de ataques letales contra líderes de restitución



Fuente: elaboración de los autores con base en los datos de asesinato de líderes del Observatorio de Tierras.

Figura 6. Distribución espacial de ataques contra líderes de sustitución



Fuente: elaboración de los autores con base en los datos de asesinato de líderes del Observatorio de Tierras.

Modelos

Corrimos una regresión para indagar acerca de las covariables a nivel municipal que podrían estar asociadas al asesinato de líderes. Tanto la descripción de las variables como los detalles técnicos son presentados en el anexo. Nos concentraremos aquí en los resultados, sintetizados en cuatro modelos (tabla 1). Para el primer modelo (referido a los líderes de restitución), hallamos que existe una correlación positiva entre la probabilidad de observar victimizaciones y la presencia de herederos

de los paramilitares, la mortalidad infantil, la producción de oro, pertenecer al programa PDET, la interacción de la presencia de herederos de los paramilitares y personas en el PNIS, y la presencia de herederos paramilitares y las hectáreas cultivadas con coca.⁶ Específicamente la presencia de herederos del paramilitarismo incrementa en 11,03 veces la probabilidad de ser victimizado y estar en un municipio PDET la acrecienta en 18,12 veces. En el segundo modelo excluimos las variables que no son significativas y observamos que la presencia de herederos del paramilitarismo se correlaciona con un aumento en 13,84 veces la probabilidad de ser victimizado y estar en un municipio PDET con un incremento de 16,46 veces.

Para los líderes de sustitución, encontramos que existe una correlación positiva entre la probabilidad de observar victimización de líderes y la presencia de herederos de los paramilitares, pertenecer a municipios PDET y la interacción entre municipios PDET y las hectáreas cultivadas con coca. Esto quiere decir que no basta con tener cultivos ilícitos, sino que además esto tiene que estar asociado a un programa estatal para que exista mayor probabilidad de asesinato de líderes. Así, la presencia de herederos del paramilitarismo amplía en 7,52 veces la probabilidad de ser victimizado y estar en un municipio PDET lo hace en 11,22 veces. Finalmente, excluimos las variables que no son significativas en el modelo anterior y observamos que la presencia de herederos del paramilitarismo se asocia con un incremento en 3,26 la probabilidad de ser victimizado y estar en un municipio PDET con un aumento en 13,72 veces.

⁶ Se podría contraargumentar que la correlación entre ser municipio PDET y sufrir asesinatos de líderes padece de endogeneidad, pues uno de los criterios para escoger municipios PDET es que hubieran tenido indicadores altos de violencia (según el Decreto Ley 893 de 2017). Sin embargo, nótese que en este caso dichos municipios también experimentaron un descenso en otros indicadores de violencia. Para detalles, ver anexo metodológico.

Tabla 1. Resultados del modelo, número de observaciones = municipio/año

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variables	Líderes restitución	Líderes restitución	Líderes sustitución	Líderes sustitución
Presencia guerrillas	3,2027		1,2561	
Presencia herederos paramilitares	11,0342 (0,029)	13,8461 (0,060)	7,5233 (0,001)	3,2576 (0,001)
Mortalidad infantil	1,0700 (0,005)	10,802 (0,001)	1,0205	
Transferencias SCF	0,9999 (0,009)	0,9999 (0,052)	1,0000	
Tasa de homicidios	0,9391 (0,001)	0,9424 (0,001)	1,0015	
Predios con más de 500 cabezas	1,0087		1,0030	
Cultivos de coca	0,9600 (0,019)	0,9846 (0,001)	0,9945 (0,051)	0,9962 (0,045)
Oro	1,0000 (0,001)	1,0000 (0,001)	1,0000	
Palma	0,9981		1,0000	
Año	1,8239		1,5512 (0,057)	1,3404 (0,016)
Población rural	0,0813 (0,006)	0,0750 (0,007)	0,7749	

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Líderes restitución</i>	<i>Líderes restitución</i>	<i>Líderes sustitución</i>	<i>Líderes sustitución</i>
Beneficiarios PNIS	1,0491	0,9978 (0,008)	0,9634	
Municipios PDET	18,1197 (0,006)	16,4611 (0,006)	11,2234 (0,058)	13,7220 (0,014)
Municipios PDET y beneficiarios PNIS	0,9513		1,0381	
Presencia herederos paramilitares y beneficiarios PNIS	1,0021 (0,050)	1,0022 (0,012)	1,0002	
Cultivos de coca y beneficiarios PNIS	1,0000		0,9999	
Municipios PDET y presencia herederos paramilitares	0,0301 (0,010)	0,0186 (0,013)	0,0976 (0,004)	0,2379 (0,003)
Municipios PDET y cultivos de coca	1,0269		1,0056 (0,046)	1,0038 (0,041)
Cultivos de coca y presencia herederos paramilitares	1,0131 (0,001)	1,0149 (0,001)	1,0000	
Casos 0		0,0001	0,0001	0,0001
Constante	0,2967	0,0000 (0,001)	0,0001 (0,027)	0,0001 (0,056)
Número de observaciones	4377	4377	4377	4377

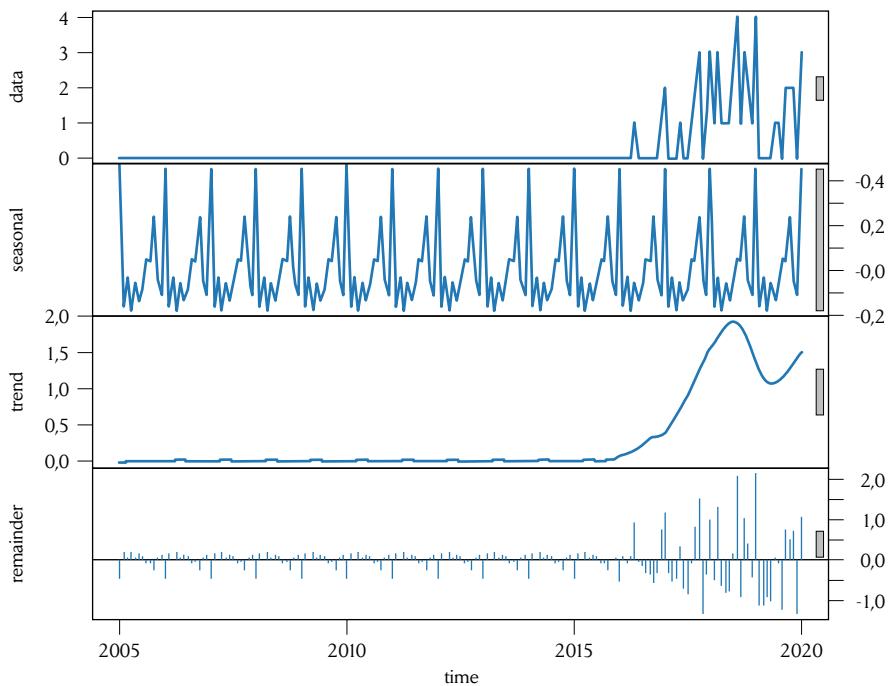
P-valores en paréntesis

Fuente: elaboración de los autores con base en los datos de asesinato de líderes del Observatorio de Tierras.

Análisis de las tendencias

También se pueden considerar las tendencias de la serie. Una vez más, nos concentraremos en los resultados, dejando los aspectos técnicos para el anexo. En el caso de la serie sobre victimización de líderes de sustitución, observamos que tiene una tendencia al alza ininterrumpida desde el inicio de la implementación del programa hasta finales de 2018. A partir de este punto presenta una caída durante la primera mitad de 2019, para recuperar su tendencia al alza hasta enero de 2020. La figura 7 ilustra la descomposición de la serie entre sus principales componentes y cómo el asesinato de líderes de sustitución no es coyuntural, sino que expresa una fuerte tendencia creciente. En lo que respecta a la serie de asesinato de líderes de restitución, observamos una tendencia no lineal, que se caracteriza por dos períodos de incremento en la victimización (2011 a 2015 y 2017 a 2018), con posteriores períodos de disminución entre períodos.

Figura 7. Descomposición de la serie de asesinato a líderes de sustitución



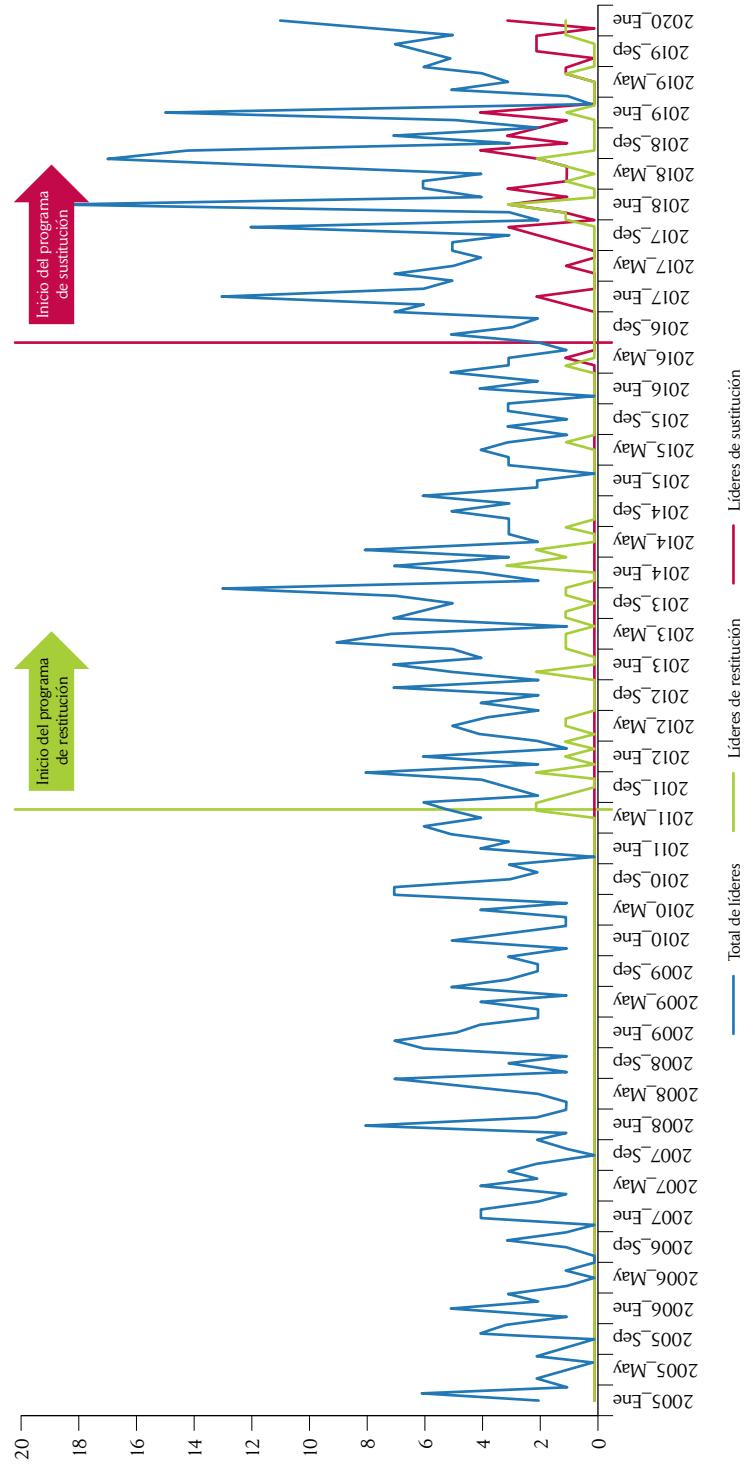
Fuente: elaboración de los autores con base en los datos de asesinato de líderes del Observatorio de Tierras.

Ahora bien: ¿pueden haber impactado los programas propaz los ataques letales contra *otras categorías* de líderes rurales? Hay evidencia plausible que sugiere que sí. La figura 8 es muy elocuente en este sentido. Sugiere en particular que con la creación de los programas analizados en este artículo se produjo un salto cualitativo hacia arriba en el asesinato de todos los líderes. En particular, observamos que después de iniciada la política de sustitución parece haber un salto hacia arriba en los ataques letales contra líderes.

¿Cómo capturar este efecto? Utilizamos una técnica llamada *interrupted time series* (ITS), usada ampliamente para evaluar los impactos de diversas políticas públicas. De hecho, el ITS pertenece a la familia de ‘cuasiexperimentos’, que en condiciones ideales podrían ser utilizados para extraer conclusiones causales de los impactos de las políticas. Aquí lo utilizamos con reservas, ya que podría haber distintos desafíos a la causalidad (ver anexo).

El ITS consiste en el análisis de los cambios en el nivel (saltos hacia arriba o hacia abajo) y en la tendencia (cambios en la pendiente de la línea de regresión) de un fenómeno cuantificable antes y después de una intervención. En nuestro caso, el fenómeno cuantificable son los ataques letales contra líderes diferentes a los directamente involucrados en el programa. La intervención es el inicio del programa de sustitución. Escogimos la victimización de los directivos de las juntas de acción comunal, pues es la categoría más frecuente en nuestra base. Con todo y las reservas planteadas anteriormente, el resultado —como se observa en la tabla 2— contribuye a la plausibilidad de la afirmación de que la creación de políticas propaz en ausencia de garantías de seguridad aumentó el riesgo de otros líderes, aparte de las categorías directamente implicadas. Como se ve, tanto la tendencia previa a la intervención como el salto en el nivel son estadísticamente significativos. Según la primera, por cada semana adicional asesinaban a un comunal adicional. De acuerdo con la segunda, la intervención implicó un salto hacia arriba de entre 2 y 3 víctimas en el bimestre siguiente a la intervención.

Figura 8. El impacto de las políticas propaz en el asesinato de líderes



Fuente: base de datos de asesinato de líderes del Observatorio de Tierras.

Tabla 2. **its bimensualizado⁷**

	<i>Modelo</i>
Intercepto	0,34
	(0,41)
Tiempo	0,02*
	(0,01)
Nivel	2,72*
	(1,05)
Tendencia	-0,09
	(0,11)
Número de observaciones	90
R2	0,33

Fuente: elaboración de los autores con base en los datos de asesinato de líderes del Observatorio de Tierras.

Sinteticemos lo que nos dice la evidencia cuantitativa que hemos considerado hasta ahora. Primero, el asesinato de líderes ha sido un fenómeno de gran magnitud, y creciente. Segundo, los principales perpetradores son los grupos herederos de los paramilitares para todas las categorías consideradas aquí (restitución, sustitución y líderes rurales en general). En el caso de la sustitución, el Estado también aparece como un perpetrador importante. Tercero, no se trata de un fenómeno coyuntural. Cuarto, el asesinato de líderes de restitución y de sustitución corresponde a porcentajes significativos de las muertes de líderes rurales. Pero, quinto, parecería haber un efecto negativo de la implementación de la paz. Ser municipio PDET está asociado significativamente al asesinato de líderes. La creación de las políticas de sustitución parece haber puesto en riesgo no solamente a los líderes directamente involucrados en el PNIS, sino a otras categorías. Contrariamente a la versión propagada por el gobierno, el asesinato de líderes no es un resultado mecánico de la existencia de

⁷ Como no hay evidencia de autocorrelación, presentamos la regresión sin ajustar por ella. Ver anexo metodológico.

economías ilícitas. Al menos en un número significativo de casos, parece ser una respuesta violenta a las políticas de paz.

Otras tendencias

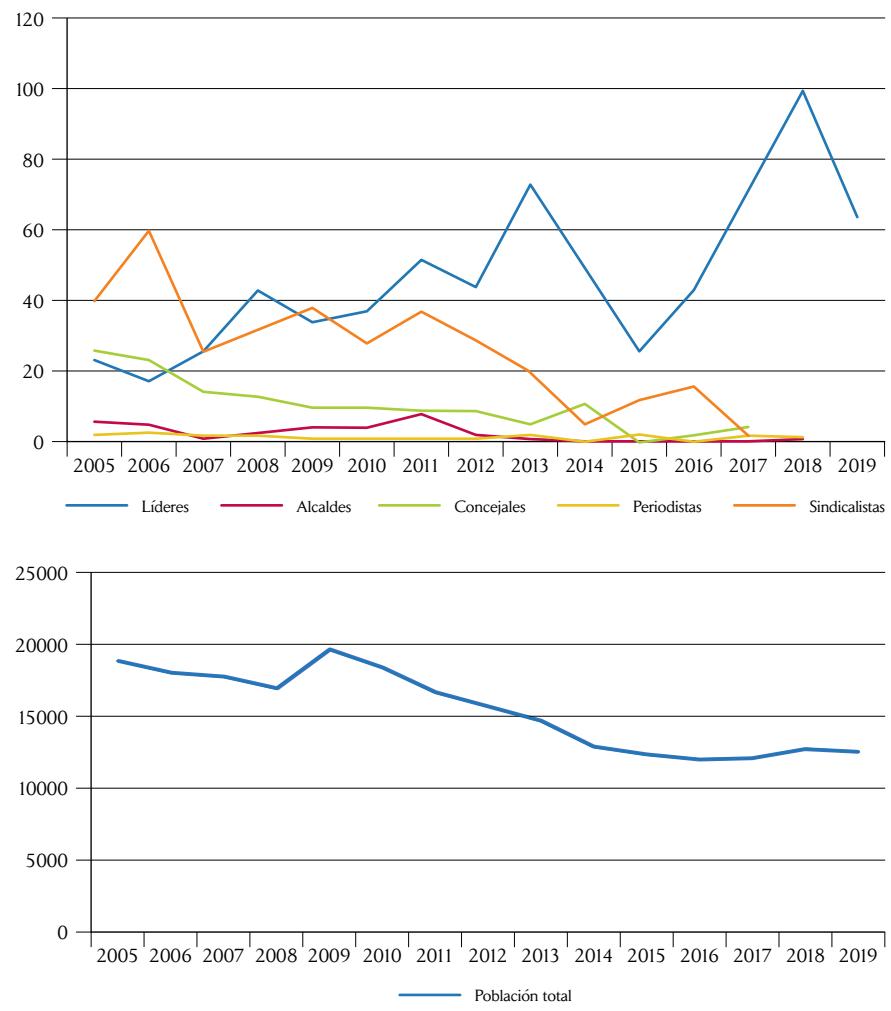
Pero nos falta aún una pieza del rompecabezas para entender lo alarmante, y lo específico, del asesinato de los líderes sociales: las tendencias con respecto de otras violencias. La tabla 3 da cuenta de que ya desde 2010 —de hecho, desde antes— numerosas formas de violencia estaban en pleno descenso (aunque, como se observa, podría haber un repunte a partir de 2019). La figura 9 compara la dinámica del asesinato de líderes con el de otras poblaciones protegidas —y con el de la población total—. Incluimos como parámetro de comparación a sectores que también fueron blanco regular durante el conflicto. La comparación es tremadamente elocuente: mientras que todas las demás trayectorias están caracterizadas por bajas continuas y sustanciales, la de los líderes ha subido linealmente.

Tabla 3. **Otras cifras del conflicto**

<i>Año</i>	<i>Tasa de homicidio</i>	<i>Secuestros</i>	<i>Actos de terrorismo</i>	<i>Acciones subversivas</i>
2010	34,0			
2011	35,0	305	571	152
2012	35,3	305	894	167
2013	32,7	299	890	157
2014	28,0	288	763	166
2015	26,5	213	443	121
2016	25,4	207	224	56
2017	24,8	195	123	17
2018	25,9	176	152	12
2019	25,5	92	174	20

Fuente: Ministerio de Defensa (2020).

Figura 9. Tendencias del homicidio de poblaciones protegidas y total



En la parte de arriba grupos protegidos y en la parte de abajo población total.

Fuente: cálculos de los autores apoyados en las bases de datos del Observatorio de Tierras, el Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia, la Fundación Paz y Reconciliación, las estadísticas vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y la Policía Nacional.

La periodización de la respuesta del Estado

La respuesta del Estado frente a estas tendencias del asesinato a los líderes sociales se ha distinguido por su ineffectividad y su reuencia a aceptar la problemática, cuando no a minimizarla o banalizarla. En esta

sección proponemos algunos de los hitos que permiten caracterizar esa acción. Aquí exponemos que la respuesta del Estado en ambos períodos –Santos y Duque– ha sido negar la sistematicidad del asesinato. Además, pese a los desarrollos normativos del Acuerdo de Paz sobre el tema, el gobierno actual los sigue desconociendo e incumpliéndolos.

El período Santos: el aplazamiento de una respuesta efectiva frente a la barbarie

Durante el primer gobierno de Santos (2010-2014) hubo avances muy importantes de política, entre ellos la creación de la Unidad Nacional de Protección en 2011. Sin embargo, su período de gobierno se caracterizó por carecer de unas medidas y estrategias específicas para afrontar la violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos –cuyo asesinato aparentemente venía ya aumentando, ver reporte del Observatorio (2017)–. En efecto, desde 2009, organizaciones como Somos Defensores (2009) venían alertando sobre la grave situación de ellos; y en 2013, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Colombia llamaba la atención sobre el problema (OACNUC, 2013).

La Unidad de Protección enfrentó desde el principio problemas de cumplimiento y cubrimiento de líderes y defensores (OACNUC, 2014), privilegiando la protección de alcaldes, gobernadores, concejales, diputados, senadores y expresidentes (Somos Defensores, 2015). Por su lado, la Fiscalía fue criticada ante su inamovilidad frente al fenómeno. Solo desde 2017 la entidad empieza a priorizar en sus investigaciones los casos de crímenes contra defensores de derechos humanos. Desde 2015 se han emitido quince sentencias relacionadas con estos delitos, incluyendo cinco en 2017 (OACNUC, 2018).

Tan solo hacia el final del segundo gobierno Santos es que la Defensoría del Pueblo comienza un conteo de líderes asesinados.

La paz y la defensa de los líderes sociales

El acuerdo de La Habana propuso una serie de medidas que explícitamente fortalecían la protección de los líderes sociales y su activismo. Fundamentalmente, el acuerdo dio una serie de herramientas para

profundizar las capacidades investigativas y de judicialización contra los crímenes relacionados con líderes sociales; creó instancias encargadas del desmantelamiento de grupos y organizaciones criminales; y fortaleció las rutas de protección colectiva de las comunidades.

El Decreto Ley 895 de 2017 que crea el SISEP (Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política) definió en su artículo 14 el Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, con el fin de establecer ciertas garantías de seguridad para defensores de derechos humanos y demás líderes (posteriormente el programa es desarrollado por el Decreto 660 de 2018); y en su artículo 15 creó el Programa de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia, el cual tiene como propósito impulsar mecanismos alternativos de resolución de los conflictos que promuevan la defensa de los derechos humanos y la convivencia comunitaria.

Pero mientras se fortalecía el diseño normativo de protección de los líderes, el gobierno Santos desarrollaba un relato público de excusación y de negación. El ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, dijo que los asesinatos eran causados por “líos de faldas” y otras rencillas minúsculas (*El Espectador*, 2017b). En seguida, el Ministro lanzó el Plan Orus como una medida para proteger a los líderes sociales mediante el aumento de la fuerza pública en 67 municipios y 595 veredas. Para un líder caucano, el plan revelaba una actitud esquizofrénica del gobierno: decía que la mayoría de asesinados eran por líos de faldas y luego lanzaba un plan porque piensa que los líderes están en riesgo (*Pacifista*, 2017). Solamente al final del segundo mandato de Santos, el ministro del Interior, Guillermo Rivera, intentó desarrollar una política *específica* para la protección de los líderes a partir del Decreto 660 de 2018, que desarrollaba el Programa Integral de Seguridad para las Comunidades (Decreto 895/2017, art. 14) y que propuso la implementación de planes piloto en las regiones de Córdoba, Cauca, Tumaco y Catatumbo (Oliveros, 2018).

Por su parte, el gobierno Duque simplemente ha ignorado todo el desarrollo normativo de la paz en lo referente a la defensa de los líderes. La instancia de alto nivel del SISEP simplemente fue instalada por el gobierno el 8 de julio de 2019; mientras que la Comisión Nacional de Garantías ha sesionado únicamente en dos ocasiones (enero y agosto de 2019) (CEPDIP, s. f.), pese a la obvia urgencia de trabajar sobre el tema.

Al mismo tiempo ha creado una estrategia (Plan de Acción Oportuna) que termina desconociendo las instancias del acuerdo que en mayor o menor medida fueron concertadas con las organizaciones sociales. En diciembre de 2019, el gobierno lanza el Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos, una política de la cual se retiraron plataformas de derechos humanos como la Cumbre Agraria al no encontrar garantías (Gallón, 2019). El reciente nombramiento del director de la UNP, Daniel Palacios, conocido por sus férreas críticas al proceso de paz, deteriora aún más la credibilidad de las organizaciones sociales y los líderes frente a la política del gobierno (*El Espectador*, 2020).

Políticas de paz sin garantías de seguridad: los casos de la restitución y sustitución

Los líderes de restitución y sustitución se enfrentan a riesgos específicamente relacionados con la implementación de las políticas en las cuales participan o promueven. Veamos ese escenario de inseguridad en cada uno de los casos.

Restitución

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras proviene de una iniciativa parlamentaria hundida en 2009 por el gobierno de Uribe y resucitada en 2011 por el de Santos. Además de ser una política que pretende aportar a la construcción de paz mediante la superación de conflictos relacionados con la tierra, la restitución contiene un diseño de política que se sustenta en la participación de las víctimas, usuarios o potenciales solicitantes. Esto es relevante aquí, pues los reclamantes que han sido asesinados no solo defendían el derecho a la restitución, sino que en algunos casos participaban activamente en instancias creadas por la ley, como las mesas de víctimas. Según nuestra base de datos, cinco líderes de restitución hacían parte de la Mesa de Víctimas Municipal; uno de ellos era el presidente de la Mesa (Ever Cordero).

El diseño participativo de la restitución

La ley postula una serie de instancias de participación de las víctimas durante el proceso de discusión, formulación, evaluación y seguimiento de la política (ver Vargas, 2019).

En principio las víctimas participan en espacios propios de ellas (como las mesas de víctimas municipal, departamental y nacional), y en instancias de mayor poder de incidencia en la política pública, su diseño y direccionamiento. En el Consejo Directivo de la URT, encargado de la formulación de la política en general, se cuenta con la participación de dos representantes de la mesa de víctimas (Decreto 4801 de 2011); en el Comité Ejecutivo, máxima instancia del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las víctimas, la Mesa Nacional puede participar siempre y cuando así lo defina el Comité (Ley 1448/2011, art. 165). En espacios territoriales de la política también tienen incidencia las mesas, principalmente en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, tanto en los municipales como en los departamentales (Ley 1448/2011, art. 173).

Los problemas

Desde el principio, resultó claro que la restitución se adelantaría en medio de agudas amenazas a la seguridad de los reclamantes. Esto, de hecho, incidió en el diseño institucional. La recién creada Unidad de Restitución de Tierras (Decreto 4829/2011, arts. 5º y 6º; y Decreto 599 de 2012) diseñó un proceso de ‘focalización’ —macro y micro— según el cual la restitución solo se comenzaría después de cuidadosos estudios de seguridad que mostraran que estaban dadas las condiciones para adelantar el proceso.

Ante los posibles riesgos que podrían enfrentar las víctimas de despojo, el Decreto 4800 de 2011 propuso en su capítulo VI medidas de prevención, protección y garantías de no repetición para las víctimas. Allí se resaltó el fortalecimiento del Programa Defensores Comunitarios de la Defensoría del Pueblo como una medida para proteger los derechos de las víctimas (art. 201). Así mismo, el artículo 202 habla de la elaboración de planes integrales de prevención a nivel municipal y departamental. En lo que respecta a los retornos y reubicaciones, tema

central de la restitución, el artículo 219 del Decreto 4800 de 2011 dispone del acompañamiento de la fuerza pública en los casos que se requiera.

Pese a las anteriores disposiciones, los reclamantes han estado en permanente riesgo. A menos de un año de haberse expedido la ley, comenzaron a surgir los 'ejércitos antirrestitución', conformados por antiguos despojadores e integrantes de grupos paramilitares. Su acción se concentraba en Antioquia, La Guajira, Nariño, Cesar, Sucre y Magdalena. Estaban dirigidos por antiguos cuadros paramilitares del Magdalena como alias Codazzi y el Tuto Castro, un reconocido y bien conectado políticamente despojador (Segura, 2012).

Al mes siguiente de que Santos lanzara en Urabá el programa, uno de sus principales promotores en el territorio fue asesinado (*El Espectador*, 2012). El impacto simbólico del episodio fue impresionante: el miedo marcaría toda la experiencia de la restitución. De acuerdo con el primer informe de seguimiento a la ley hecho por la Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo (2012), la falta de disposición para retornar se fundamenta en un 69 % de los casos en la creencia en que las causas del desplazamiento continúan vigentes (p. 362). Según la experiencia de un líder campesino del departamento de Bolívar, las amenazas son inmediatas cuando se participa en la restitución: "Yo estuve acompañando a las personas que estuvieron haciendo las solicitudes de restitución, una vez yo me metí a ese tema y me amenazaron ese día, tuve medidas de protección, entonces yo me retiré de eso" (líder campesino, comunicación personal, 9 de febrero de 2017).

La percepción de los líderes es que las medidas de protección son insuficientes. Por ejemplo, uno de ellos, proveniente de la costa Atlántica, relata:

Yo en lo personal estuve el año pasado amenazado por Águilas Negras. El tema de protección que brinda el Estado [...] mandan un chaleco y un teléfono y hace dos meses me mandaron una notificación que mandara el chaleco y eso a Montería, y yo les dije bueno [...] A los quince días desactivaron el teléfono y ahí está el chaleco [...] yo creo que la experiencia en terreno me ha dado la sabiduría que uno se cuida con la misma gente, la confianza que uno adquiere en el territorio (líder de restitución, comunicación personal, 18 de noviembre de 2016).

Las acciones de la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía parecen ser limitadas: “La Unidad Nacional de Protección ha sido muy endeble con el tema de los esquemas de seguridad. Por otro lado, creemos, y esta es una afirmación delicada, y es que la Fiscalía no le cree a la gente que reclama” (Vargas, 2019, p. 247). En unos casos, como el de Adán Quinto, el líder contaba con escolta, chaleco y celular; aun así, fue asesinado. Otros líderes asesinados quedaron a la espera de los resultados de los estudios de riesgo, como Porfirio Jaramillo. Finalmente, líderes como Manuel Ruiz que habían sido amenazados y habían solicitado su estudio de riesgo nunca recibieron una respuesta (Vargas, 2019, p. 247).

Como en el caso de la sustitución, la lógica sectorial del liderazgo institucional de la restitución fue la de “este muerto no lo cargo yo”. En 2014, el entonces director, Ricardo Sabogal, manifestó que, según las cifras de la Unidad, solo habían sido asesinados seis líderes durante la vigencia de la ley. Frente a otros casos señaló que no los conocía, no estaban en su lista o no eran personas asociadas al proceso de restitución. Ya como exdirector reconoció que el fenómeno sí había existido: “Esta es una política que toca callos y esto obviamente tiene una amenaza constante contra los reclamantes” (*El Tiempo*, 2018). Frente al informe de la Procuraduría, Sabogal manifestó: “Aquí hay despojadores que están asesinando a los líderes de tierras, hablar de otra sistematicidad es difícil, pero yo les podría decir que, según el informe de la Procuraduría, sí hay sistematicidad en el caso de los asesinatos de líderes de tierras” (*La FM*, 2018). Pese a la importancia de estas declaraciones, que provenían de un conocedor del tema, nadie dentro de la institucionalidad reaccionó en forma visible frente a ellas.

El retorno de los campesinos a los predios despojados ha sido una operación llena de peligros. En un informe de diciembre de 2019 de la Fundación Forjando Futuros, se indica que en el 80% de los casos que analizan los beneficiarios tienen temor al retorno dadas las amenazas de muerte y ataques físicos. Por ejemplo, en corregimientos de Mutatá, en Antioquia, departamento que concentra un gran número de líderes de restitución asesinados, en mayo de 2019 fueron suspendidos los actos de entrega material de los predios por tiempo indefinido dada la ausencia de condiciones de seguridad. En Turbo, al 20% de las personas entrevistadas no les han sido entregados sus predios y estos se mantienen

ocupados por los opositores; en Pueblo Nuevo esta situación se presenta en el 36% de los casos.⁸ Hay muchas instancias documentadas en las que los reclamantes no contaron con el apoyo de la fuerza pública, y a veces tampoco con el del aparato de justicia.

Los reclamantes no solo se enfrentan a los actores armados, también recibieron ataques de alianzas y poderes mafiosos que se beneficiaron con el despojo y se niegan a devolver las tierras. En palabras de un representante de la Mesa Nacional: “Grave [son] los opositores [...] Gentes [sic] que hicieron sus artimañas para poder quedarse con las tierras de las víctimas y hoy pegan el grito en el cielo porque las víctimas están reclamando las tierras. Algunos son tan carones [sic] que demandan a las mismas víctimas porque están reclamando los predios” (Vargas, 2019, p. 248).

Esto es lo que sucedía en terreno. Mientras tanto, en el Congreso, la Ley de Restitución también contó desde el principio con una oposición combativa. Recién expedida, Uribe y sus sectores más allegados expresaron sus inconformidades frente al proceso: “Me parece que la nueva legislación, y el proselitismo político que la acompaña, están creando el riesgo de generar nuevos odios contra los empresarios del campo, que ya se venían superando”, dijo Uribe en su momento (*Semana*, 2012a).

Entre los años 2015 y 2016 el activismo antirrestitución se fue consolidando bajo la égida de la representante a la cámara María Fernanda Cabal, quien propuso debates políticos en los que rechazaba la política y calumniaba a las víctimas y reclamantes de tierra (*Verdad Abierta*, 2015). En esta instancia, la congresista afirmó que las personas reclamantes eran aliadas o avivadas por las guerrillas contra los dueños de las haciendas; luego, en septiembre del mismo año (2015) señaló a organizaciones de derechos humanos como exmiembros del EPL (*Radio Santa Fe*, 2016).

Además de debates políticos, en este período emergieron propuestas legislativas para modificar la ley. Antonio Guerra de la Espriella, entonces senador de Cambio Radical –partido que hacía parte de la coalición de gobierno de Santos–, presentó el Proyecto de Ley 148 de 2015, el cual

⁸ Esta información se contrasta con las cifras obtenidas de la encuesta realizada por Codhes en 2016 a beneficiarios del programa. De acuerdo con sus resultados, en el 84% de los casos entrevistados, los beneficiarios contaron con el acompañamiento de la fuerza pública.

limitaba la inversión de la carga de la prueba, una pieza fundamental de todo el diseño de restitución (Reyes, 2016). La iniciativa fue respaldada por la congresista María Fernanda Cabal, quien afirmó que la “única intención es defender a los campesinos que compraron de buena fe y están siendo despojados por el Estado” (*El Espectador*, 2016).

En paralelo, mientras era procurador en ejercicio —con el guño presidencial—, Alejandro Ordóñez, junto con el presidente de la Federación de Ganaderos, José Félix Lafaurie, convocó a un evento en Sabanas de San Ángel (Magdalena) que sería la plataforma para lanzar una ofensiva en toda la línea contra la restitución. La idea explícita que alimentaba esta ofensiva es que la restitución era una actividad subversiva, lo que tenía implicaciones ominosas no solamente para los líderes, sino para el departamento en el que se llevó a cabo la reunión y en el que miles de personas habían sido asesinadas bajo el argumento de que estaban de una manera u otra en la órbita de la subversión. Así, por ejemplo, Lafaurie planteó: “La restitución no es otra cosa sino la cuota inicial del control territorial de ciertos actores armados que creen que pueden volver a hacer de las suyas en el campo y no se los vamos a permitir” (*El Espectador*, 2016). A partir del evento, se constituyeron dos asociaciones: la Asociación de Pequeños y Medianos Compradores de Buena Fe de Sabanas de San Ángel y la Asociación Nacional de Víctimas de Despojo del Estado (Asovides). Sobre estas últimas, la Corporación Yira Castro, representante de los reclamantes, sugiere que hay una estrecha relación entre ellas y el mismo Tuto Castro para impedir la restitución (*El Espectador*, 2017a). En otra denuncia más reciente, la Comisión Colombiana de Juristas sostuvo que en el Magdalena, a partir de dicha reunión del exprocurador, se comenzó a gestar un movimiento antirrestitución que estaría orientado por el Centro Democrático y por algunos gremios, especialmente Fedegan (*Noticias 1*, 2019).

La ofensiva política contra la restitución no se ha detenido. Recién instalado el gobierno de Duque, Cabal —del ahora partido de gobierno Centro Democrático— radicó el Proyecto de Ley 131 para modificar 30 artículos de la Ley 1448 respecto al tema de restitución de tierras. Entre los principales puntos por ser reformados, se encuentran los principios de inversión de la carga de la prueba, la buena fe exenta de culpa y la restitución como medida prevalente (Montero & Machuca, 2019). A partir

de conceptos como la confianza legítima y la venta forzada, el proyecto intenta quitar la responsabilidad sobre el despojo a aquellos empresarios que se beneficiaron con las condiciones de violencia y aprovecharon la adquisición de los predios.

El Centro Democrático también se ha opuesto a la posible prolongación de la Ley de Víctimas. El partido ha rechazado enfáticamente que la Corte Constitucional fuera la instancia para decidir la prórroga de la ley, labor que le correspondería, según José Obdulio Gaviria, al Congreso de la República. Pese a estos saboteos, la ley fue prorrogada por la Corte Constitucional (Rodríguez, 2019).

La restitución también comenzó a ser minada administrativamente. En 2018 fue asignado Andrés Castro como director de la URT, quien trabajó por casi diez años en Fedepalma. El nombramiento causó preocupación en términos de las garantías que tendrían las víctimas de despojo con este nuevo director en los casos en que se vea comprometida la industria palmera. La directora de la Agencia Nacional de Tierras, Myriam Martínez, también ha sido fuertemente cuestionada. Primero, por la llamada que recibió del expresidente Uribe, quien en la conversación le ‘dio instrucciones’ sobre cómo operar con respecto de algunas tierras del Cauca y Caldas (*RCN Radio*, 2019); segundo, se abrió un incidente de desacato en su contra por el reiterado incumplimiento en la recuperación y adjudicación de la Hacienda Bellacruz (Comisión Colombiana de Juristas, 2019).

Sustitución

Como en el caso de la restitución, y posiblemente aún más, la sustitución contó con un diseño participativo genuino. Uno de los resultados más importantes de este fue la creación de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam) en 2017, aparte del florecimiento de todo un conjunto de organizaciones de cultivadores a nivel regional, municipal y de vereda. Esto significó en la práctica que un campesinado ilegalizado (Ramírez, 1996) contaría por fin con una voz propia capaz de expresar sus intereses y preocupaciones.

No obstante, los líderes sociales vinculados al programa de sustitución han pagado con sangre este derecho a tener voz dentro del espacio

público. Según nuestra base de datos, 11 líderes asesinados pertenecían a la Coordinadora. De acuerdo con la Coccam, 56 de sus miembros han sido asesinados hasta febrero de 2020 (Coccam, 2020).⁹ Consideramos en seguida el diseño participativo del PNIS y los problemas de violencia que han enfrentado los líderes sociales en el contexto del programa.

Diseño participativo

El PNIS contó con varias instancias participativas. En el ámbito nacional, inicialmente el programa tenía tres mecanismos para la planeación, ejecución y apoyo del programa: la Junta de Direccionamiento Estratégico, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y el Consejo Permanente de Dirección. Este último tenía como función asesorar y apoyar a la Dirección de Sustitución sobre la implementación del PNIS. El Consejo estaba conformado por tres delegados del gobierno, tres delegados del Consejo Nacional de Reincorporación componente FARC y tres delegados de organizaciones sociales.

A nivel subnacional se contemplaron el Comité Municipal de Planeación Participativa (CMPP) y el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES) como escenarios para la discusión y el monitoreo de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (Pisda) que harían parte de los PDET. Así mismo, a partir de estas instancias se nombraron los delegados municipales para participar de los comités asesores territoriales (CAT), una instancia de coordinación a nivel regional (Decreto Ley 896 de 2017, Decreto 362 de 2018).

Adicionalmente, con base en el criterio de participación, voluntad y concertación de la sustitución, el programa contó con ejercicios de socialización denominados asambleas comunitarias, donde participaron múltiples organizaciones, líderes, así como delegados del gobierno y de la FARC. Estos espacios se convirtieron en los primeros escenarios de concertación en los cuales se definieron los compromisos fundamentales que sustentaban el programa. En estos eventos se logró la concertación de los acuerdos colectivos que se comprometían a que el Estado en un

⁹ Estas cifras no necesariamente son contradictorias, pues el conteo de la Coccam incluye afiliados. Es claro además que las muestras de conveniencia pueden contener subestimaciones.

municipio, grupo de municipios, departamentos o regiones implementara el programa, y a que las comunidades aceptaran la erradicación voluntaria y el compromiso de no resembrar. También estas asambleas fueron claves para la elección de los delegados y representantes a los espacios municipales de participación como el CMPP y el CMES (Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017).

Los líderes han participado en las negociaciones de los acuerdos colectivos (como lo constatan las firmas de los acuerdos que están en manos de la Dirección para la Sustitución); convocaron a los vecinos de sus veredas y lideraron los procesos de inscripción y registro de los usuarios del programa; certificaron la condición de recolectores; y coordinaron el trabajo que los antiguos recolectores realizan a cambio de la asistencia económica.

Los problemas

El diseño participativo del PNIS tuvo un papel muy positivo para que los cultivadores realmente se decidieran a erradicar la coca. Según lo reconocen varias fuentes –incluidas las gubernamentales–, la desconfianza en el Estado, cimentada sobre múltiples incumplimientos previos, era demasiado fuerte para que un simple anuncio gubernamental pusiera en movimiento las voluntades de los campesinos. Sin embargo, el diseño participativo, junto con los constantes incumplimientos y la ausencia de protecciones a los líderes, creó situaciones explosivas. Lo hicieron a través de al menos tres mecanismos.

El primero es que los líderes fueron quienes movilizaron a la comunidad a erradicar voluntariamente sus cultivos. Esta situación se recoge en un comunicado reciente de la Coccam (2020): “Los líderes trabajaron de la mano con los funcionarios de la Dirección en el territorio [...] Líderes que facilitaron y motivaron a las comunidades para que el PNIS fuera viable e incluso socializaron el programa y convencieron a los campesinos a participar en el mismo”. Estos líderes han acompañado cada uno de los momentos del PNIS: desde los acuerdos colectivos, las inscripciones por familia, hasta los pagos y la puesta en marcha de la asistencia técnica. Además, el diseño institucional promovió instituciones dedicadas a la vigilancia de la implementación. Por ejemplo, los contratos firmados

entre gobierno y cultivadores dispusieron la siguiente obligación a los inscritos: "Promover y participar en las veedurías de control social y en pro del cumplimiento del acuerdo colectivo suscrito". Lo anterior puede interpretarse desde la forma más amena y amigable: los usuarios deben velar porque el proceso de sustitución y sus compromisos sean cumplidos por todas las partes (gobierno, FARC, autoridades locales, campesinos); o también puede ser entendido como una forma de denunciar a los usuarios que no han cumplidos sus compromisos, lo cual podría generar malestar en diferentes sectores.

Ante las fallas y retrasos, los líderes son los que han sido señalados —también por actores externos— y a quienes se les ha reclamado tales dificultades del programa. "Estamos arriesgando nosotros el pellejo, y el gobierno está tranquilo ahí", concluye una lideresa en Tumaco (líder de sustitución, comunicación personal, 9 de diciembre de 2018). "Nunca antes un programa nos había puesto en riesgo como el PNIS", comenta otro líder (Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria, 2020).

También los inscritos en el programa saben del peligro que corren los líderes por el incumplimiento del gobierno: "Los que ponen la vida son los líderes, porque la gente no todos reaccionamos igual, yo puedo decir [nombre líder] no tiene nada de culpa pero viene otro acelerado Dios no quiera y pum-pum la mata, porque esa era una 'hijueputa' de esas mentiroosas que venían a robarle acá a la gente y vinieron a mentir" (usuaria PNIS, comunicación personal, 9 de diciembre de 2018).

En muchas ocasiones los problemas de implementación del programa pudieron haber generado fracturas y rumores envenenados entre las comunidades. Ya que el PNIS es un programa que permite la inscripción *individual y voluntaria* de las familias, esto condujo a un escenario donde en una misma vereda puede haber familias inscritas y no inscritas en el programa. De acuerdo con algunos líderes de Tumaco y Puerto Asís, estas asimetrías del PNIS han causado cierto malestar en las comunidades, sobre todo cuando se realiza la verificación de la UNODC, pues sus funcionarios en algunas oportunidades pasan por en medio de los predios con cultivos ilícitos que no se acogieron al programa. Los inscritos en el programa quedan como unos 'chismosos' frente a sus comunidades, un escenario que se agudiza al haber incumplido sucesivos gobiernos el

compromiso de aprobar una ley de tratamiento penal diferencial para los cultivadores.

En segundo lugar, la sustitución quedó atrapada entre diversas dinámicas armadas. En la medida en que la reincidencia iba fortaleciéndose y en que nuevos y viejos actores iban copando los territorios, los cultivos ilícitos rápidamente se volvieron un punto focal para el establecimiento de los controles territoriales posacuerdo. Vale la pena recordar que se suponía que esto no sucedería, gracias a la dotación de bienes públicos a los territorios y a las garantías que recibirían los excombatientes, de manera que sus incentivos para reincidir fueran mínimos. Pero los incentivos se volvieron cada vez más precarios y los bienes públicos o no llegaron o lo hicieron de manera demorada y parcial. Es así como diversos informes (FIP, 2019; Garzón & Gélvez, 2018), incluido el de la Coccam (2018), han denunciado la falta de seguridad en los territorios donde se está implementando el programa dada la presencia de actores armados que están en desacuerdo con la sustitución.

En 2017, se conoció en Guaviare que las disidencias del Frente 1 de las FARC prohibieron a los campesinos participar en la sustitución (*El Tiempo*, 2017). En Tumaco, un panfleto firmado por las Autodefensas Unidas del Pacífico amenazó a tres líderes de sustitución: "Nuestro principal objetivo es acabar con los famosos líderes sociales o presidentes de juntas de acción comunal o como se hagan llamar, aquellos que van repartiendo los recursos de las comunidades a su antojo". Este deterioro en la seguridad ha impactado hasta el quehacer de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), pues en algunos lugares los actores armados no permitieron la entrada de los funcionarios para realizar la verificación del levantamiento de matas en el marco del programa, y se presentaron incidentes de violencia (UNODC, 2017).

Los líderes quedan así bajo varios fuegos: "Por un lado, exigiendo al gobierno la implementación integral del Acuerdo de Paz, incluido el PNIS, y resistiendo a los grupos armados, quienes los ven como una amenaza para continuar con el negocio; y, por otro lado, motivando a la comunidad inscrita en el PNIS [al que se mantenga dentro del programa] y quienes [también] reclaman por los incumplimientos del gobierno frente al PNIS" (Coccam, 2020).

En tercer lugar, el desarrollo paralelo del PNIS y de diversas modalidades de erradicación forzada –algo que comenzó ya en el gobierno de Santos, pero que se hizo más persistente a medida que Duque hacía más énfasis en la aspersión aérea que en la sustitución (Acero, Parada & Machuca, 2019)– generó conflictos brutales, a veces con desenlaces catastróficos –como la masacre de Tumaco en 2017 (*Verdad Abierta*, 2017)–. Esto ha sido así porque aun la erradicación forzada manual crea desastres humanos y, cuando las comunidades tienen la capacidad para responder, da origen a verdaderas batallas campales. La gente sale en estado de alarma y de rabia a defender sus medios de subsistencia. Las agencias de seguridad del Estado responden por medio de la violencia. Precisamente por ese fenómeno es que observamos que un número elevado de líderes del PNIS fueron asesinados presuntamente por agentes del Estado.

Mientras tanto, el acuerdo negociado para sustituir los cultivos fue distorsionado y bombardeado casi desde el primer día por diferentes actores dentro de las respectivas coaliciones gubernamentales, así como por importantes agencias del Estado. Los principales ataques han estado dirigidos a la aprobación de una ley de tratamiento penal diferencial (TPD) para los pequeños cultivadores. Estas oposiciones siempre han coincidido con la fijación en los incentivos perversos que podría generar la norma y los posibles ‘colados’ del programa. Al respecto, en octubre de 2017, el entonces fiscal, Néstor Humberto Martínez, afirmaba que “la eliminación de penas y la creación de un nuevo tipo penal no beneficia exclusivamente a quienes forman parte de un programa de desarrollo alternativo sino a todo aquel que quiera sembrar, así sea para siempre, cultivos de coca, marihuana y amapola en Colombia” (*El Tiempo*, 2017). Recientemente, la aprobación de un proyecto de ley de TPD presentado por el partido FARC y aprobado en Comisión Primera del Senado ha generado malestar en sectores del gobierno Duque. Las críticas hacia el proyecto han girado en torno a la definición del número de hectáreas para que el cultivador sea considerado pequeño, en tanto los funcionarios del PNIS junto a las familias inscritas serían los encargados de definir estos filtros (*Nación*, 2019).

En el gobierno Duque el deterioro del PNIS se hizo mucho más agudo. El consejero presidencial Emilio Archila sostuvo que el programa

no contaría con más inscritos y que estaba “quebrado” (*Región*, 2019). Recientemente, el actual director de la Dirección, Hernando Londoño, sostuvo —contra toda la evidencia disponible— que a los líderes no los asesinan por pertenecer a las instancias del PNIS (*El Espectador*, 2020).

Los mecanismos

Recapitulemos lo que hemos visto hasta ahora. Primero, el asesinato de los líderes sociales ha aumentado consistentemente en el período considerado, y en esencia de manera lineal. Segundo, el incremento del asesinato de líderes sociales es una anomalía, en la medida en que se produjo en medio de una tendencia larga al descenso de otros ataques contra la población civil (incluyendo crucialmente homicidios, desapariciones, masacres y secuestros) y a otras categorías de personas protegidas. Tercero, las políticas de restitución y sustitución originaron grandes riesgos para los líderes que se involucraron en ellas. Cuarto, estos riesgos parecen haberse extendido a otras categorías de liderazgos. Quinto, entre el elenco de perpetradores conocidos los principales de lejos son los grupos herederos del paramilitarismo. Más aún, en el caso de la sustitución el Estado también aparece como un perpetrador significativo.

Estas constataciones tienen implicaciones importantes. Por ejemplo, el aumento del asesinato de líderes precedió al incremento de los cultivos ilícitos. La tendencia se mantuvo durante los dos gobiernos de Santos y el de Duque, que en muchos sentidos fueron muy distintos. No obstante, la linealidad de la evolución del fenómeno, así como su tendencia creciente, muestra que no hubo cambios significativos entre uno y otro en este particular. Tampoco parece estar relacionado con luchas por el control territorial, pues otros indicadores —combates, ataques contra la infraestructura y asesinato de candidatos políticos no solamente no crecieron, sino que en algunos casos disminuyeron muy sustancialmente—.

Cualquier explicación que aspire a promover la comprensión del asesinato de líderes tiene que tener en cuenta la linealidad y temporalidad del fenómeno, su carácter de anomalía y su relación con políticas

públicas comunes a los dos gobiernos de Santos y al de Duque (que en muchos particulares han sido muy distintos).

Lo que estamos proponiendo aquí es que las políticas propias ampliamente entendidas alteraron las estructuras de poder en los territorios y las pusieron frente a fenómenos que ellas percibieron como amenazantes, pero a la vez no cobijaron a los líderes con las protecciones correlativas. En particular, destacamos la casi total fractura entre las agencias encargadas de promover la participación y las agencias encargadas de proveer seguridad. Tanto en el caso de la restitución como en el de la sustitución lo que hizo el Estado colombiano fue pedirles a los líderes sociales que enfrentaran a poderosas estructuras de poder, con la experiencia, los incentivos y las capacidades para matar. Y lo hizo sin alinear claramente al Estado, y en particular a las agencias de seguridad, del lado de los campesinos. Aquí hay dos ejemplos recientes que ilustran esta tensión explosiva: primero: en enero de 2020 el reconocido líder del Chocó, Leyner Palacios, divulgó que el comandante de la Fuerza Titán del Ejército le envío un “derecho de petición” donde le solicitaba demostrar las denuncias que había estado haciendo (Parra, 2020). Poco después asesinaron a su escolta en Cali (la Ministra del Interior acababa de banalizar los ataques contra líderes sociales declarando que mataban más gente por robarle el celular que por ser líder). Segundo: cuando Duque visitaba la región de Urabá —la municipalidad de Apartadó— para anunciar el progreso de su “paz con legalidad”, ese mismo día fue asesinado un líder social. Los campesinos tuvieron que sacar el cadáver de la vereda para darle sepultura, pues la Policía no quiso ir a recogerlo (Londoño, 2020).

Más aún, la desarticulación del Estado respecto a la protección de los líderes es mostrada en el reciente informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Allí menciona su preocupación respecto a la participación del Ejército en eventos de las protestas sociales del año pasado; la persecución a defensores de derechos humanos que participan en procesos judiciales contra miembros de las fuerzas militares; y resalta el hecho de que la masacre de Tandil en Tumaco, la primera en tiempos de paz producto del enfrentamiento entre campesinos y fuerza pública por la erradicación forzada, pasara a la justicia penal militar (Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2020).

Es verdad que en el caso de la restitución hubo un mayor realineamiento del Estado alrededor de la población victimizada (Gutiérrez, et al., 2019). La restitución tuvo, mal que bien, un diseño relacionado con la seguridad, y en numerosos municipios la presencia de la URT significó un cambio real de la posición del Estado dentro de las estructuras de poder territoriales. Aun así, la posición persistente del primer director de la URT de disociarse del problema —“este muerto no lo cargo yo”—, la capacidad de sectores antirrestitución de oponerse a la política de manera agresiva y a veces homicida, y la dificultad del establecimiento de seguridad para responder a estas amenazas pusieron a los líderes en riesgo.

Esto se entiende sobre todo en el contexto de la larga guerra contrainsurgente colombiana, en la que los líderes sociales fueron uno de los blancos predilectos bajo el argumento de que eran aliados de la subversión (Jiménez, 2009; Perdomo, 2012). Aislar el problema actual de ese contexto es un error fundamental. Colombia mantuvo durante años el estatus de país en el que asesinaban más sindicalistas en el mundo. Lo mismo sucedió con cientos de líderes rurales. Como ha mostrado masivamente la evidencia, a menudo los ejecutores del asesinato eran paramilitares frecuentemente coludidos de distintas maneras con la fuerza pública. El supuesto de que esto cambiaría de la noche a la mañana con una reorientación desde la cúpula era más bien inverosímil. Aunque es claro que la relación de los grupos sucesores del paramilitarismo con el Estado es distinta a la que tenían sus predecesores, la evidencia disponible sugiere que mantienen sus contactos tanto con las agencias centrales del Estado como con importantes poderes territoriales (Villarraga Sarmiento & CNMH, 2015). Esto permitiría explicar cómodamente por qué los principales perpetradores entre los conocidos son los grupos herederos, algo que no permiten entender explicaciones alternas.

Nos referimos en el párrafo anterior a que las políticas propaz provenían del Estado central, algo que está incluido ya en la explicación de Romero (2003). Ello es indudable: las políticas propaz provinieron del Estado central, y se desarrollaron pese a feroces críticas provenientes de distintos lugares. Pero esta reorientación en la cúpula fue extremadamente parcial, y ese es el segundo mecanismo. La idea —compartida no solamente por numerosos políticos, sino también por tecnócratas

genuinamente propaz, como se revela, por ejemplo, en Bermúdez (2018) –era promover formas de participación rigurosamente controladas y neutralizadas. Detrás de ello había una razón pragmática de fondo: los gobernantes de turno no querían, o no podían, enfrentar grandes poderes, en particular la parte del establecimiento de seguridad que se sentía amenazada por las políticas propaz, así como hacendados y otras élites legales e ilegales. El paro campesino del Catatumbo en 2013 es muestra de ello (Estrada, et al., 2019). Mientras se negociaba el punto 4 del Acuerdo de Paz y se acordaban dichos mecanismos de participación del campesinado cocalero en La Habana, el Catatumbo ardía por los enfrentamientos entre la fuerza pública y los protestantes debido a las fumigaciones y erradicaciones forzadas. En dicha ocasión, el gobierno Santos mantuvo un discurso fuertemente estigmatizador: “Estas manifestaciones están infiltradas por la guerrilla y lo que está claro es que en ninguna parte del país vamos a permitir que el orden público [...] vaya a ser vulnerado” (*Vanguardia Liberal*, 2013).

En realidad, en este caso es difícil diferenciar los dos verbos modales ‘poder’ y ‘querer’. Tanto esa parte del establecimiento de seguridad como esas élites territoriales hacían parte, aunque de distintas maneras, de la coalición de Santos y de Duque. Con todas sus diferencias, muy significativas, hay aquí un parecido importante. Hacendados y políticos –muchos de ellos altamente paramilitarizados, ver, por ejemplo, Valencia (2020)– han estado muy bien representados en el Congreso y en particular en las coaliciones de gobierno en las últimas décadas, y como se vio en las secciones correspondientes ejercieron claramente su poder a la hora de procesar las políticas de paz. Los narcos también tuvieron representación, a través de los ‘clanes políticos’ y de su participación en políticas antisubversivas. Nótese cómo unos y otros son relevantes para lo que pasó con respecto de *ambas* políticas, la restitución y la sustitución. Hacendados acaparadores de tierras han operado históricamente en la frontera agraria, compitiendo feroz y a veces violentamente con los campesinos (y en el caso que nos ocupa, con los campesinos cultivadores de coca). En la otra dirección, durante largo tiempo los narcos compraron tierra masivamente (Reyes, 2016; Gutiérrez, 2014).

Estas son las estructuras de poder y las coaliciones realmente existentes sobre las que se apoyó el Estado colombiano para mantener y

consolidar su alcance territorial. Nótese que este mecanismo incluye al narcotráfico y a otras economías ilícitas.¹⁰ No sería sensato argumentar que el narcotráfico no tiene nada que ver con el asesinato de líderes sociales. Claro que tiene que ver. Pero está relacionado con ellos en la medida en que los narcos tienen los incentivos y las capacidades de involucrarse en una tarea de esta naturaleza –como lo muestra claramente la evidencia cuantitativa y cualitativa presentada aquí–. Ni los narcos ni otras fuerzas en los territorios operan en un vacío social o institucional.

Lo que nos lleva al tercer mecanismo: al calor de las dos grandes desmovilizaciones (la de los paramilitares y la de las FARC) que tuvieron lugar en los últimos tres lustros, se produjo una sustitución de los patrones de violencia contra los civiles (Gutiérrez & Parada, en prensa). Para poner los ejemplos obvios, las FARC tenían las capacidades para secuestrar de manera más o menos masiva. Los paramilitares la tenían para masacrar en masa. Cuando nos referimos a capacidades, estamos hablando no solamente de la dimensión operacional –crucial en todo caso–, sino también a la política (justificaciones públicas, contactos, etc.). Al desmovilizarse tales grupos, las capacidades se dispersaron y se disolvieron. La justificación del asesinato de civiles se debilitó gradualmente en contextos nacionales e internacionales, con los que los tomadores de decisiones tenían que interactuar permanentemente. Más aún, como en el caso de los grupos herederos de los paramilitares, el lugar de los actores armados en las dinámicas de violencia y sus relaciones con las estructuras de poder territoriales cambió. Los grupos herederos en la actualidad parecen muy vinculados a economías ilegales y no tanto a las economías legales a partir de las que se desarrollaron durante el conflicto. Se apoyan en coaliciones diferentes, y eso limita su margen de maniobra.

Sin embargo, el vínculo histórico entre estructuras armadas y agencias de seguridad del Estado –o actores dentro de ellas– se mantuvo, con sus propias proclividades y capacidades. Por supuesto, este elenco de perpetradores también incluye a disidencias y a nuevas economías ilegales, así como a protagonistas de conflictos en pequeña escala, pero que no

¹⁰ Un ejemplo podría ser la minería ilegal, aunque tenemos poca evidencia de que ella haya participado de manera más que marginal en el asesinato de líderes sociales.

cuentan con tradiciones ni interfaces institucionales para su resolución pacífica. Las políticas propaz dieron a estos actores incentivos y nuevos motivos para ponerse en movimiento contra los líderes. El efecto fue más fuerte en la medida en que veían que había serias señales públicas desde arriba que habilitaban al menos parcialmente su actividad.

Mecanismos análogos podrían estar en acción con respecto de la brutal sangría de otras categorías de liderazgos. Una vez más, tal sangría no se produce en un vacío histórico, social e institucional. Por ejemplo, con la relativa apertura en los territorios, los líderes de las juntas no solamente se podían ver atraídos hacia las políticas de restitución o sustitución, sino hacia otras actividades como la denuncia de la corrupción, que había quedado en esencia bloqueada durante la guerra. La lucha de otros sectores por la defensa de su territorio también pudo haber generado duros conflictos. Aperturas relativas pero reales, SIN protección correlativa en el contexto de creciente competencia por un bien limitado (el territorio), activaron ofensivas letales contra los liderazgos sociales.

Conclusiones

Durante un período relativamente prolongado los indicadores de violencia del país en general bajaron, mientras que el asesinato de líderes se seguía incrementando. En ese sentido, este último fenómeno es la más obvia y brutal anomalía relacionada con la violencia en Colombia en los últimos años.

Aquí hemos presentado un análisis de la violencia letal contra líderes rurales relacionados con políticas propaz entendidas en sentido amplio. Nos preguntamos qué podía explicar la anomalía con respecto de esos liderazgos, y si tenía alguna relación con el Estado colombiano y concretamente con la forma en que se han adelantado o no las políticas propaz estudiadas. Nótese la importancia de la cuestión. Se produjeron en los últimos dos lustros dos grandes desmovilizaciones –la de las autodefensas y la de las FARC– que sacaron del combate entre 30 000 y 50 000 personas en armas.¹¹ ¿Por qué no incidieron estos cambios positivos tan

¹¹ Teniendo en cuenta posibles sobreestimaciones en los respectivos procesos.

importantes en el descenso de este indicador de violencia, mientras que los demás sí bajaban? Si no se plantea con claridad la pregunta, es difícil esperar que se produzca una respuesta correlativamente clara.

Para contestar a esta interrogante, describimos algunas características generales del fenómeno. El asesinato de líderes sociales ha venido creciendo al menos desde 2005. Lo ha hecho de manera lineal. Esto ha sucedido en paralelo con la disminución bastante sustancial de indicadores de violencia en el país. Junto con esto, sabemos que el grueso de perpetradores conocidos son los grupos herederos del paramilitarismo, y que hay una asociación a nivel municipal entre tener políticas propaz y ser escenario de ataques contra líderes rurales. Aún más, encontramos que estos eventos habían aumentado de manera estadísticamente significativa para la categoría de líderes de las JAC una vez se creó el PNIS.

Todo esto disminuye la plausibilidad de las explicaciones que sacan al Estado de la ecuación explicativa del asesinato de líderes sociales. Es claro que los grupos de narcotraficantes, las disidencias de las FARC y el ELN han atacado a la población civil, y en particular a los líderes sociales. No obstante, hay que preguntarse por qué esos ataques crecen y tienen viabilidad, mientras que los otros van a la baja. Más aún, la tendencia al crecimiento de la violencia contra los líderes precedió a la desmovilización de las FARC, y se ha mantenido después de que los otros grupos hubieran entrado al territorio.

Aquí hemos planteado una explicación alterna, que parece casar mucho mejor con los rasgos más prominentes del fenómeno. Los líderes sociales han venido siendo victimizados por una competencia creciente por el control del territorio en el que el Estado desarrolló políticas participativas que no estaban articuladas a una reformulación del lugar de los liderazgos sociales frente a las políticas de seguridad del Estado. Esto expuso a los líderes a riesgos crecientes. Los dos ejemplos que hemos escogido en este artículo son particularmente reveladores. Tanto en el caso de la restitución como en el caso de la sustitución el Estado empujó a los campesinos a promover transformaciones basadas en diseños participativos, sin ofrecerles respaldo institucional en gran escala y rediseñar las políticas de origen contrainsurgente que los identificaban como blancos en la guerra.

Esta dualidad tiene que ver con decisiones pragmáticas, pero también con coaliciones y capacidades. A nivel nacional, encontramos tecnócratas expuestos a fuertes influencias internacionales que podían ver con simpatía diseños participativos. Esos tecnócratas y tomadores de decisiones estaban aliados y colaboraron con tomadores de decisiones en las agencias de seguridad del Estado. Cada sector adelantaba su política en paralelo, a menudo cooperando íntimamente (por ejemplo, en procesos como la microfocalización durante la restitución). Sin embargo, en terreno el realineamiento generado por las políticas propaz fue apenas parcial y no cubrió a las agencias de seguridad, que tenían a sus propios auditórios duros y que operaban de acuerdo con las dinámicas de las décadas precedentes.

Esto no quiere decir que el realineamiento generado por las políticas propaz haya sido despreciable, o una simple cortina de humo. No. Por el contrario, fue perfectamente real: en eso consistió el problema. Como en el modelo de Romero (2003), el peligro de que se produjeran cambios en el *statu quo* regional movilizó a muchos intereses en contra de los líderes. Entre esos intereses estaban las disidencias y los narcos. Pero, como hemos visto, destacan grupos herederos del paramilitarismo. Por desgracia, estos no aparecen en las cuentas oficiales porque los asimilan a grupos narcotraficantes.

La diferencia entre restitución y sustitución refuerza la plausibilidad de nuestra argumentación. En el primer caso, el realineamiento del Estado en el territorio, con todo y sus límites, fue mucho más real que en el segundo. Se logró incluir de manera más seria —aunque aún tremadamente limitada— a las agencias de seguridad del Estado, y al menos oficialmente se proclamó que este último estaba de parte de las víctimas. En cambio, la sustitución nunca ha dejado de considerar a los campesinos cultivadores blanco de las políticas de erradicación, que a menudo terminaron en batallas campales. Por eso, precisamente el Estado aparece de manera destacada en el elenco de perpetradores para los líderes de sustitución.

La respuesta estatal también refuerza la plausibilidad del fenómeno que hemos venido planteando. Durante el gobierno Santos la respuesta oficial durante un largo período fue simplemente ignorar el fenómeno. Incluso las reacciones al final de la segunda administración Santos fueron

incapaces de producir un mínimo alineamiento de las fuerzas dentro del Estado alrededor de la protección de los líderes. Un esfuerzo mucho más consistente en esta dirección provino de la Procuraduría (2018), ya durante el gobierno de Duque. Pero mientras tanto el partido de gobierno estaba atacando sistemáticamente tanto a la sustitución como a la restitución, y desmontando la implementación en el territorio.

Referencias

- (13 de diciembre de 2010). Reparación y restitución de tierras cobijará a víctimas sólo a partir de 1991. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/politica/articulo/reparacion-restitucion-tierras-cobijara-victimas-solo-partir-1991/125890-3>
- (25 de mayo de 2011). El Senado colombiano aprueba la nueva Ley de Víctimas que reconoce la existencia de un conflicto armado. *Colprensa*. Recuperado de <https://www.notimerica.com/politica/noticia-colombia-senado-colombiano-aprueba-nueva-ley-victimas-reconoce-existencia-conflicto-armado-20110525164336.html>
- (28 de marzo de 2012). Confirman asesinato de líder de restitución de tierras. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/confirman-asesinato-de-lider-de-restitucion-de-tierras-articulo-335112>
- (15 de julio de 2013). En Catatumbo, gobierno pide levantamiento total del paro. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de <https://www.vanguardia.com/colombia/en-catatumbo-gobierno-pide-levantamiento-total-del-paro-GAVL216440>
- (30 de julio de 2015). El tema de tierras no es como lo pinta Cabal. *Verdad Abierta*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/maria-fernanda-cabal-ataca-el-proceso-de-restitucion-de-tierras/>
- (13 de abril de 2016). El Polo denuncia estrategia del Procurador, Fedegan y del uribismo contra restitución de tierras y víctimas del despojo. *Radio Santa Fe*. Recuperado de <http://www.radiosantafe.com/2016/04/13/el-polo-denuncia-estrategia-del-procurador-fedegan-y-del-uribismo-contra-restitucion-de-tierras-y-victimas-del-despojo/>
- (25 de mayo de 2016). Con agitada discusión se abrió debate a proyecto de reforma a Ley de Restitución de Tierras. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/agitada-discusion-se-abrio-debate-proyecto-de-reforma-l-articulo-634298>

- (12 de marzo de 2017). Disidencia sabotea programas de sustitución de cultivos en Guaviare. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/disidencia-de-farc-sabotea-programas-de-sustitucion-en-guaviare-66678>
- (11 de junio de 2017a). El retorno de las víctimas de “Tuto” Castro a Sabanas de San Ángel, Magdalena. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-retorno-de-las-victimas-de-tuto-castro-sabanas-de-san-angel-magdalena-articulo-697916>
- (7 de octubre de 2017). Tensión por masacre de Tumaco se traslada a los discursos. *Verdad Abierta*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/tension-por-masacre-de-tumaco-se-traslada-a-los-discursos/>
- (17 de diciembre de 2017b). “Asesinatos de líderes son por ‘líos de faldas’: Ministro de Defensa. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/mas-de-4000-lideres-sociales-tienen-medidas-proteccion-dice-el-gobierno-articulo-837061>
- (21 de diciembre de 2017). Lo bueno, lo malo y lo feo del Plan Orus para proteger a los líderes. *Pacifista*. Recuperado de <https://pacifista.tv/notas/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo-del-plan-orus-para-proteger-a-los-lideres/>
- (12 de julio de 2018). Ricardo Sabogal: “Mayores despojadores de tierras son las FARC”. *La FM*. Recuperado de <https://www.lafm.com.co/judicial/ricardo-sabogal-mayores-despojadores-de-tierras-son-las-farc>
- (22 de julio de 2018). “Ya los fusiles no son los que definen la propiedad rural”: Sabogal. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/ricardo-sabogal-director-de-la-unidad-de-restitucion-de-tierras-entrega-su-balance-de-gestion-246268>
- (11 de febrero de 2019). Centro Democrático detrás de la antirrestitución de tierras. *Noticias 1*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=NV87mNTHUo4&feature=youtu.be>
- (18 de febrero de 2019). Ministra dice que pugna por narcotráfico golpea a líderes sociales. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/ministra-dice-que-pugna-por-narcotrafico-golpea-a-lideres-sociales-327276>
- (29 de mayo de 2019). Piden investigar a directora de Agencia de Tierras por polémica llamada de Uribe. *RCN Radio*. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/politica/piden-investigar-directora-de-agencia-de-tierras-por-polemica-llamada-de-uribe>

- (11 de febrero de 2012a). Expresidente Uribe cree que Ley de Tierras genera “odio y pánico”. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/expresidente-uribe-cree-ley-tierras-genera-odio-panico/253348-3>
- (20 de febrero de 2020). Los reparos a Daniel Palacios como director encargado de la UNP. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/los-reparos-daniel-palacios-como-director-encargado-de-la-unp-articulo-905624>
- (4 de marzo de 2020). ¿Por qué todos chillan por líderes sociales y no por otros muertos?: MinInterior. *Blu Radio*. Recuperado de <https://www.bluradio.com/nacion/por-que-todos-chillan-por-lideres-sociales-y-no-por-otros-muertos-mininterior-243653-ie6860225>
- (29 de marzo de 2012b). Lo que piensa Alejandro Reyes sobre la restitución de tierras. *Semana*.
- Acero, C., Parada, M., & Machuca, D. (2019). La paz narcotizada: decisiones, presiones y diseño institucional del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. *Análisis Político*, (97).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). *Situación de los derechos humanos en Colombia*. [Informe].
- Brockwell, P. J., & Davis, R. A. (2002). *Introduction to time series and forecasting*. New York: Spring-Verlag.
- Coccam. (27 de enero de 2020). *A la población colombiana en rechazo a la entrevista publicada en el periódico El Espectador el viernes 24 de enero de 2020*.
- Codhes. (2016). *¿Es justa y sostenible la restitución de tierras en Colombia? Primera encuesta nacional sobre la restitución de tierras y retorno*. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/historico-de-noticias/-/noticias/642727>
- Colombia, Ministerio de Defensa. (2020). *Logros de la política de defensa y seguridad*. Recuperado de https://www.mindfensa.gov.co/irj/go/km/docs/mindefensa/documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/logros_sector_defensa.pdf
- Comisión Colombiana de Juristas. (6 de junio de 2019). *Abren incidente de desacato contra la directora de la Agencia Nacional de Tierras por incumplimiento de sentencias de recuperación de baldíos actualmente en poder de Germán Efromovich*. Recuperado de https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=228
- Cumbre Agraria, Indepaz, & Marcha Patriótica. (2018). *Todos los nombres, todos los rostros. Informe de derechos humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de derechos humanos en los territorios*.

- Estrada, J. H., Jiménez, A., & Puello, J. (2019). *Catatumbo resiste*. Bogotá: Unijus-Universidad Nacional de Colombia.
- Forjando Futuros. (2019). *Retorno y saboteo*. Recuperado de [https://www.forjandofuturos.org/resources/pdf/uploads/270-RetornoySaboteo%20\(2\).pdf](https://www.forjandofuturos.org/resources/pdf/uploads/270-RetornoySaboteo%20(2).pdf)
- Gallón, G. (19 de diciembre de 2019). Un marco inconcluso. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/un-marco-inconcluso-columna-896401>
- Gutiérrez, F., Peña, R., & Parada, M. (2019). *La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Indepaz, IEPRI, Cinep, & CCJ. (2017). *Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre 2017*. Independaz.
- Jiménez Jiménez, C. (2009). Aplicación e instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (1978-1982): efectos en materia de derechos humanos. *Colección*, 15(20).
- Kalyvas, S. N. (2006). *La lógica de la violencia en la guerra civil*. Madrid: Ediciones Akal. Recuperado de <https://books.google.com.co/books?hl=en&lr=&id=UOS29T6yLjcC&oi=fnd&pg=PA4&dq=la+l%C3%B3gica+de+la+violencia+en+la+guerra+civil&ots=k60gpyGSAh&sig=fkJ8BVjMSQx0IFckncRBwCBnTIY>
- Londoño, A. (29 de febrero de 2020). Asesinan a Amado Torres, líder social en Apartadó. *RCN Radio*. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/colombia/antioquia/asesinan-amado-torres-lider-social-en-apartado>
- OACNUC. (2013). *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2012*.
- OACNUC. (2014). *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2013*.
- OACNUC. (2018). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2017*.
- Oliveros, D. (9 de julio de 2018). *Colombia tiene un gobierno de derechos*. Ministerio del Interior. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/colombia-tiene-un-gobierno-de-derechos>
- Parra, W. (14 de enero de 2020). "Me quieren silenciar": Leyner Palacios ante derecho de petición que envió comandante de la Fuerza Titán del Ejército. *Noticias 1*. Recuperado de <https://noticias.canal1.com.co/noticias/me-quieren-silenciar-leyner-palacios-ante-derecho-de-peticion-que-envio-comandante-de-la-fuerza-titan-del-ejercito/>

- Perdomo, M. P. (2012). La militarización de la justicia: una respuesta estatal a la protesta social (1949-1974). *Análisis Político*, 25(76), 83-102.
- Prem, M., Rivera, A., Romero, D., & Vargas, J. F. (2019). Civilian selective targeting: the unintended consequences of partial peace (SSRN Scholarly Paper ID 3203065). *Social Science Research Network*. Doi: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3203065>
- Punch, K. (2005). *Introduction to social research: quantitative and qualitative approaches*. Australia: SAGE Publications.
- Ramírez, W. R. (1996). ¿Un campesinado ilícito? *Análisis Político*, 29, 54-62.
- Reyes, A. R. (2016). *Guerreros y campesinos: el despojo y restitución de la tierra en Colombia*. Grupo Editorial Planeta Colombiana.
- Rodríguez, J. (10 de octubre de 2019). Centro Democrático dice que Corte no puede prorrogar Ley de Víctimas. *RCN Radio*. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/politica/centro-democratico-dice-que-corte-no-puede-prorrogar-ley-de-victimas>
- Segura, C. (13 de julio de 2012). Los “líderes” del Ejército Anti-Restitución. *Agencia Prensa Rural*. Recuperado de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article8610>
- Somos Defensores. (2009). *Informe Somos Defensores 2002-2008*.
- Somos Defensores. (2015). *La divina comedia. Informe anual Somos Defensores 2014*.
- Villarraga Sarmiento, A., & Centro Nacional de Memoria Histórica (Eds.). (2015). *Desmovilización y reintegración paramilitar: panorama posacuerdos con las AUC* (1^a ed.). Centro Nacional de Memoria Histórica.

Anexo metodológico

Anexo A. Metaanálisis

El metaanálisis consiste en una revisión sistemática en la que se validan los resultados obtenidos por otros investigadores, mediante el uso de metodologías estadísticas que permiten la agregación y comparación de los principales hallazgos en un tema específico (Glass, 1976; Viechtbauer, 2010). Como requisito fundamental del metaanálisis, es necesario que los resultados por validar se encuentren medidos en la misma escala, tal como media, porcentajes, correlaciones.

Es importante tener en cuenta que pueden existir heterogeneidades producto de las diferencias en las aproximaciones metodológicas de los distintos análisis, es decir que existe una variabilidad que solo puede ser explicada por las diferentes aproximaciones estadísticas utilizadas por los investigadores. Para solucionar este problema, se han desarrollado técnicas que dan cuenta de esta heterogeneidad y descuentan su efecto.

Para el caso de nuestro artículo, construimos una base de datos con 18 diferentes fuentes que reportaran al menos tres años en su base de datos (pues con menos de tres años no es posible calcular la varianza que se necesita para el metaanálisis). La información que utilizamos para desarrollar el ejercicio provino de los informes de Somos Defensores, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Justice for Colombia (2018), y las cifras de la Defensoría del Pueblo. Los datos de los informes se presentan a continuación:

- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2010). *Cifras de la agresión 2002 a 2008*. Recuperado de https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202002-2008_ESPA%C3%91OL.pdf
- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2009). *Informe 2009*. Recuperado de https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202009%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf
- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2011). *Informe 2010*. Recuperado de https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202010%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf

- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2012). *Informe 2011*. Recuperado de [https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202011%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf](https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202011%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf)
- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2013). *El efecto placebo. Informe 2012*. Recuperado de [https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202012%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf](https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202012%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf)
- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2014). *D de Defensa. Informe 2013*. Recuperado de [https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202013%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf](https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202013%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf)
- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2015). *La Divina Comedia. Informe 2014*. Recuperado de [https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202014%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf](https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202014%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf)
- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2016). *El cambio. Informe 2015*. Recuperado de [https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202015%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf](https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202015%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf)

- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2017). *Contra las cuerdas. Informe 2016*. Recuperado de https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20anuales/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202016%20ANUAL_ESPA%C3%91OL.pdf
- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2018). *Piedra en el zapato. Informe 2017*. Recuperado de https://somosdefensores.org/wpcontent/uploads/2019/05/INFORME-SOMOS-DEFENSORES-2017-ANUAL_ESPAN%C3%81OL.pdf
- Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. (2019). *La naranja mecánica. Informe 2018*. Recuperado de <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/04/informe-somos-defensores-2019-espanol-web.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante el año 2013*. Recuperado de <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante el año 2014*. Recuperado de <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales>
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante el año 2015*. Recuperado de <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales>
- Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante el año 2016*.

Recuperado de <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales>

- Organización de las Naciones Unidas. (2018). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante el año 2017*. Recuperado de <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales>
- Justice for Colombia. (2018). *Silenciados: el asesinato de activistas políticos en Colombia*.
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Al menos 555 líderes sociales han sido asesinados entre 2016 y 2019: Defensoría del Pueblo*. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/8996/Al-menos-555-l%C3%ADderes-sociales-han-sido-asesinados-entre-2016-y-2019-Defensor%C3%A1-del-Pueblo.htm>

Anexo B. Modelo Poisson inflado

Los modelos panel Poisson inflado son una generalización de los modelos panel Poisson para datos de conteo donde hay exceso de ceros. Para esto, estos modelos asumen una mixtura de poblaciones, lo que permite, por un lado, dar una probabilidad mayor a cero a datos con muchos ceros (Lambert, 1992); y, por otra parte, ajustar datos que tienen sobredispersión (por lo que no es posible asumir que la varianza es constante).

Técnicamente, este modelo consiste en dos partes: una en donde se predice la probabilidad de un conteo que siempre es diferente de 0 y va a depender de las variables explicativas mediante un modelo Poisson (Long, 1997); y otra donde la probabilidad es que la respuesta sea 0 sin importar cuáles sean las variables usadas.

Adicionalmente, es posible extender estos modelos y asumir estructuras de correlaciones para la matriz de covarianzas, con el fin de tener en cuenta la correlación en el tiempo de los datos típicos en los modelos tipo panel.

En este ejercicio, buscamos conocer la correlación entre el asesinato a líderes y algunas de las principales variables sociales, económicas, demográficas y de violencia. Para esto, consideramos el uso de datos

longitudinales, que se centran en la recolección de información en el tiempo sobre individuos de interés en un estudio, en este caso, los municipios.

En este tipo de bases de datos, se hace necesario considerar modelos en los que se tenga en cuenta la correlación en el tiempo de cada individuo (covarianzas en el tiempo) y es frecuente observar cambios en la variabilidad de las mediciones a lo largo del tiempo (varianza), es decir que permita estimar la matriz de covarianza de los datos. Sin embargo, en la mayoría de estos modelos se asume independencia entre los individuos y, por lo tanto, la correlación entre ellos es cero.

Analizaremos el período de 2016 a 2019, en donde consideramos como variables explicativas las descritas en la tabla 1. En este caso queremos controlar por variables de violencia y desarrollo, además de tener en cuenta el efecto de las políticas desarrolladas en el marco de los acuerdos de paz con las FARC y los efectos de otras economías rurales importantes, tales como el café y la minería.

Tabla 1. Valores de asesinatos a líderes predichos por el modelo para el siguiente período y valores observados en el trimestre inmediatamente posterior, sin actualización *a priori*

<i>Variable</i>	<i>Descripción</i>	<i>Fuente</i>
Tasa de homicidios	Número de personas víctimas de homicidio por cada 100 000 habitantes.	Estadísticas vitales
Transferencias SGP	Transferencias al Sistema General de Participaciones en millones de pesos.	DNP
Predios con más de 500 cabezas	Número de predios con más de 1000 cabezas de ganado.	Fedegan
Cultivos coca	Número de hectáreas con cultivo de coca.	SIMCI
Presencia paramilitar	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si existe presencia de grupos paramilitares.	Observatorio de Tierras
Presencia herederos paramilitares	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si existe presencia de grupos herederos del paramilitarismo.	MOE y Centro de Memoria Histórica
Presencia guerrillas	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si existe presencia de guerrilla.	Observatorio de Tierras

<i>Variable</i>	<i>Descripción</i>	<i>Fuente</i>
Presencia disidencia	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si existe presencia de grupos disidentes de las FARC.	Observatorio de Tierras
Mortalidad infantil	Número de niños menores de 1 año por cada 100 000 nacidos vivos.	DANE
Población total	Número de personas totales del municipio.	DANE
Población rural	Porcentaje de personas que viven en centro poblado y área rural dispersa.	DANE
Beneficiarios PNIS	Número de personas que firmaron acuerdos individuales de vinculación al programa PNIS.	Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos - Consejería de Estabilización
Municipios PDET	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si el municipio se encuentra dentro del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y 0 en otros casos.	Agencia de Renovación del Territorio
Palma	Hectáreas sembradas con palma.	Anuario Estadístico Agropecuario EVA
Café	Hectáreas sembradas con café.	Anuario Estadístico Agropecuario EVA
Oro	Gramos de oro extraídos en el municipio.	Agencia Nacional de Minería

Anexo C. Series de tiempo

Una serie de tiempo es una colección de observaciones recolectadas en un intervalo de tiempo específico para un individuo específico, y son discretas si el tiempo en el que se observan es discreto, o continua si la serie es obtenida de manera continua sobre un intervalo de tiempo (Brockwell & Davis, 2002).

Estas pueden ser descompuestas en cuatro componentes aditivos: la tendencia, que muestra el comportamiento de largo plazo de la serie con respecto a la media; el componente estacional, que es la variación periódica con respecto a un momento; el ciclo, que es el comportamiento de corto plazo; y el componente aleatorio, que es la parte de la serie que se comporta de manera aleatoria y, por lo tanto, no puede ser explicado (Hamilton, 1994; Brockwell & Davis, 2002).

La mayoría de los análisis para series de tiempo suponen que la serie tiene una media y varianza constante en el tiempo (lo que se conoce como serie no estacionaria), por lo que el componente estacional y la tendencia deben ser eliminados para el análisis. Puesto que la mayoría de series no cumplen con estos requisitos, es necesario verificar su cumplimiento mediante pruebas estadísticas y recurrir a una serie de filtros y transformaciones que permiten que la serie obtenga este comportamiento deseado.

Una de las metodologías más utilizadas es el filtro STL y consiste en la aplicación de filtros de suavizamientos LOESS, que radica en aplicar métodos de regresión lineal punto a punto, a fin de ajustar la mejor recta que describa la parte determinística de la variabilidad de los datos (Cleveland, et al., 1990).

Para el artículo, utilizamos esta herramienta con el propósito de mostrar la tendencia que ha tenido el asesinato a líderes de sustitución y restitución en Colombia.

Anexo D. ITS

En un estudio de ITS, se usa una serie temporal de un resultado particular de interés para establecer si el comportamiento esperado de la serie cambia como resultado de alguna intervención en un momento dado. Por lo tanto, se deben tener todas las especificaciones a la hora de modelar una serie de tiempo.

Para este caso, recurrimos a los modelamientos de series de tiempo univariadas, con el fin de garantizar que los supuestos de normalidad y ruido blanco se cumplan. A continuación, especificamos los principales modelos utilizados (Hamilton, 1994):

1. Modelos AR: estos modelos se basan en la idea de que el valor actual de la serie y_t puede explicarse por m valores pasados de la serie tal que:

$$Y_t = \alpha + \rho_1 Y_{t-1} + \cdots + \rho_p Y_{t-p} + \epsilon_t$$

- donde ϵ_t es un proceso de ruido blanco y ρ_1, \dots, ρ_p son los parámetros del modelo e indican el tipo de autocorrelación de los datos.
- Modelos MA: estos modelos parten del supuesto de que la serie está influenciada por una fuente externa no observable y aleatoria. El modelo se puede expresar como:

$$Y_t = \alpha + \epsilon_t + \theta_1 \epsilon_{t-1} + \dots + \theta_q \epsilon_{t-q}$$

- donde ϵ_t es un proceso de ruido blanco y $\theta_1, \dots, \theta_q$ son los parámetros del modelo e indican el tipo de autocorrelación de los datos.
- Modelos ARMA: este modelo es la unión de los dos modelos anteriores tal que la serie puede ser representada por

$$Y_t = \alpha + \rho_1 Y_{t-1} + \dots + \rho_p Y_{t-p} + \theta_1 \epsilon_{t-1} + \dots + \theta_q \epsilon_{t-q} + \epsilon_t$$

- Modelos ARIMA: este modelo es la forma más general de modelar series univariadas, en el cual se puede incluir la operación de diferenciación de la serie, las d veces que sean necesarias, hasta obtener una serie estacionaria:

$$Y_t^d = \alpha + \rho_1 Y_{t-1}^d + \dots + \rho_m Y_{t-m}^d + \theta_1 \epsilon_{t-1}^d + \dots + \theta_q \epsilon_{t-q}^d + \epsilon_t^d$$

- donde Y_t^d indica la serie con d diferenciaciones.
- Modelos de regresión con errores ARIMA: en este tipo de modelo se busca explicar la serie en función de otra variable independiente, pero se asume que los errores siguen una especificación ARIMA, tal que

$$Y_t = \beta X_t + n_t^d$$

$$\rho_1 n_{t-1}^d + \dots + \rho_p n_{t-p}^d + \theta_1 \epsilon_{t-1}^d + \dots + \theta_q \epsilon_{t-q}^d + \epsilon_t^d$$

En este caso β corresponde a los parámetros del modelo que muestran la relación entre X_t y Y_t y se interpretan igual que en los modelos de regresión lineal.

Para este estudio, realizamos un análisis del comportamiento de la serie de asesinato de líderes de las juntas de acción comunal (JAC) entre

el primer bimestre de 2005 y el sexto bimestre de 2019. Observamos un incremento en la serie a partir del tercer bimestre de 2017, que alcanza su máximo pico en el cuarto bimestre de 2018, el cual concuerda con un cambio en la media de la serie. Para comprobar esto, realizamos una prueba de Dickey-Fuller, que indica la no existencia de raíz unitaria en la serie. Adicionalmente, ajustamos los dos modelos de regresión, con media y tendencia, con mejores criterios de información (AIC y BIC), uno con errores normales y otro asumiendo errores ARIMA (3, 0, 3).

Al analizar ambos modelos encontramos que no existen diferencias importantes en la estimación de los coeficientes, los criterios de información y los criterios de ajuste de los pronósticos dentro de la muestra entre los dos modelos, por lo que optamos por el modelo de regresión con errores normales, que tiene una menor cantidad de parámetros.