



Via Iuris

ISSN: 1909-5759

Fundación Universitaria Los Libertadores

Vargas Laverde, Andrea Carolina

Hacia una protección integral para los defensores(as) de derechos humanos en Colombia\*

Via Iuris, vol. 28, 2020, -Julio, pp. 123-140

Fundación Universitaria Los Libertadores

DOI: <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n28a6>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273968082005>

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



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

Fecha de recepción: 22 de agosto de 2018  
Fecha de evaluación: 02 de septiembre de 2019  
Fecha de aprobación: 09 de diciembre de 2019

# Hacia una protección integral para los defensores(as) de derechos humanos en Colombia\*

*Andrea Carolina Vargas Laverde\*\**

## Para citar este artículo

Vargas, A. (2020). Hacia una protección integral para los defensores(as) de derechos humanos en Colombia. *Vía Iuris*, (28), 123-142

## RESUMEN

Los defensores(as) de derechos humanos son actores fundamentales en toda sociedad. En Colombia su trabajo de protección, promoción y garantía de los derechos humanos ha sido indispensable en época de violencia y de conflicto armado, motivo por el cual han sido objeto de constantes agresiones y amenazas en razón al ejercicio de su labor.

Este artículo, busca evidenciar que la normatividad existente para la protección de los defensores(as) de derechos humanos se encuentra desarticulada, por lo que se presenta un mecanismo tripartito de protección integrado por tres ejes (prevención, protección e investigación) que articule las diversas normas existentes en el ordenamiento jurídico colombiano como desarrollo de un marco jurídico integral y una política pública de derechos humanos, por medio de un análisis crítico sobre las acciones de prevención y protección contenidas en la legislación colombiana, las funciones y competencias asignadas a cada entidad y las perspectivas que se tienen con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

DOI: <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n28a6>

Esta obra se publica bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.



\* El presente trabajo se enmarca en la investigación realizada como trabajo de grado para optar al título de abogada en la Universidad Católica de Colombia (Bogotá, 2018).

\*\* Abogada de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Año 2018. Maestrando en Derecho Internacional con énfasis en Derecho Internacional Público de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C., ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6216-1350>. Correo electrónico de contacto: carolav96@gmail.com

## Palabras clave

Derechos Humanos, Defensores de Derechos Humanos, Prevención, Protección, Garantías, Integralidad.

# Towards comprehensive protection for human rights defenders in Colombia

*Andrea Carolina Vargas Laverde*

## ABSTRACT

Human rights defenders are fundamental actors in every society. In Colombia, their work of protection, promotion and guarantee of human rights has been indispensable in times of violence and armed conflict, which is why they have been the object of constant aggression and threats because of the exercise of their work.

This article seeks to show that the existing regulations for the protections of human rights defenders are disjointed, so a tripartite integral protection mechanism composed of three axes (prevention, protection and research) that integrates various existing norms in the Colombian legal system such as development of a comprehensive legal framework and a public human rights policy, through a critical analysis of the prevention and protection actions of human rights defenders contained in Colombian legislation, the functions and competences assigned to each entity and the perspectives that have the implementation of the Final Agreement for the Termination of the Conflict and the Building of a Stable and Lasting Peace.

## Keywords

Human Rights, Human Rights Defenders, Prevention, Protection, Guarantee, Integrality.

# Rumo à proteção abrangente dos defensores dos direitos humanos na Colômbia

*Andrea Carolina Vargas Laverde*

## RESUMO

Os defensores dos direitos humanos são atores fundamentais em todas as sociedades. Na Colômbia, seu trabalho de proteção, promoção e garantia dos direitos humanos tem sido indispensável em tempos de violência e conflito armado, razão pela qual foram submetidos a constantes agressões e ameaças devido ao exercício de seu trabalho.

Este artigo procura mostrar que os regulamentos existentes para a proteção dos defensores dos direitos humanos são desarticulados, por isso é apresentado um mecanismo tripartido de proteção abrangente composto por três eixos (prevenção, proteção e pesquisa) que integram várias normas existentes no sistema jurídico colombiano, como o desenvolvimento de um arcabouço jurídico abrangente e uma política pública de direitos humanos meio de uma análise crítica das ações de prevenção e proteção dos defensores dos direitos humanos contidas na legislação colombiana, as funções e poderes atribuídos à cada entidade e as perspectivas que implementam o Acordo Final para o Término de Conflitos e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura.

## Palavras-chave

Direitos humanos, defensores dos direitos humanos, prevenção, proteção, garantia, integralidade.

# Vers une protection globale des défenseurs des droits humains en Colombie

*Andrea Carolina Vargas Laverde*

## RÉSUMÉ

Les défenseurs des droits de l'homme sont des acteurs fondamentaux dans toute société. En Colombie, leur travail pour la protection, la promotion et la garantie des droits de l'homme a été indispensable en période de violence et de conflit armé, c'est pourquoi ils ont été soumis à des agressions et menaces constantes en raison de l'exercice de leur travail.

Cet article vise à montrer que les réglementations existantes pour la protection des défenseurs des droits de l'homme sont disjointes, donc un mécanisme tripartite de protection globale est présenté composé de trois axes (prévention, protection et recherche) qui intègre diverses normes existantes dans le système juridique colombien tels que l'élaboration d'un cadre juridique global et d'une politique publique des droits de l'homme à travers une analyse critique des actions de prévention et de protection des défenseurs des droits de l'homme contenues dans la législation colombienne, les fonctions et pouvoirs attribués à chaque entité et les perspectives qui ont la mise en œuvre de l'Accord final pour la fin des conflits et la construction d'une paix stable et durable.

## Mots-clés

Droits de l'homme, défenseurs des droits de l'homme, prévention, protection, garantie, intégrité.

## INTRODUCCIÓN

En Colombia desde la década del noventa, surge una demanda de asistencia frente al gran número de violaciones a los derechos humanos, razón por la cual, de acuerdo a lo señalado por Gómez (2014) empiezan a nacer en el país instituciones u organismos no gubernamentales que tienen como objeto la defensa y promoción de los derechos humanos. Sin embargo, no son las instituciones las que realizan la labor, son sus integrantes aquellas personas que, a título individual o colectivo, trabajan para fomentar y hacer realidad los derechos recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otras normas internacionales y nacionales que los desarrollan.

Estas personas que destinan su vida a la defensa y promoción de los derechos humanos se han visto amenazadas en su accionar por parte de organizaciones ilegales o al margen de la ley y por agentes estatales, quienes han perpetrado diferentes formas de agresión contra ellas, como homicidios, atentados, amenazas, desaparición forzada, detenciones arbitrarias, hurtos de información, que a corte de junio de 2019 alcanzó un número de 591<sup>1</sup> agresiones individuales, según lo reporta el Sistema de Información del Programa Somos Defensores (2019).

Frente a estos hechos de violencia, el Estado colombiano y sus instituciones han adoptado una posición muy pasiva por no decir omisiva, lo que ha permitido que esas prácticas de agresión contra las y los defensores de derechos humanos se intensifiquen y se mantengan a lo largo de estos años, como lo denunciaron diferentes organizaciones de la sociedad civil durante la audiencia pública celebrada en el 173° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Washington (CEJIL, 2019).

En ese sentido, el presente artículo tiene como objetivo evidenciar que la normatividad existente se encuentra desarticulada y por lo tanto resulta ineficiente para la protección de los defensores(as) de derechos humanos, por lo que se abordará en una primera parte quiénes son considerados defensores(as) de derechos humanos en el marco

internacional y nacional, para posteriormente analizar de manera crítica ¿cuáles han sido las acciones que el Estado Colombiano ha realizado a través de sus diferentes órganos (legislativo, ejecutivo y judicial) con el objetivo de prevenir los ataques y proteger a las y los defensores de derechos humanos?.

Finalmente, en el último acápite se plantearán unos elementos básicos que conlleven a la articulación de la normatividad existente a través de la implementación de un mecanismo tripartito de protección integral integrado por tres ejes, encaminados a la prevención y protección de las y los defensores de derechos humanos y a la investigación eficaz y oportuna de los delitos cometidos contra este grupo poblacional.

## METODOLOGÍA

La investigación se realiza desde un enfoque socio jurídico de la normatividad nacional e internacional para la protección de los defensores(as) de derechos humanos y su aplicabilidad en el territorio nacional, para lo cual se utilizaron diversos instrumentos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos Humanos, la Constitución Política de Colombia, leyes y decretos nacionales y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en donde se encuentran elementos sustanciales que obligan al Estado a proteger, prevenir y judicializar los ataques a las y los defensores de derechos humanos.

En la investigación se siguieron las siguientes etapas (i) búsqueda, extracción y recopilación de material documental sobre la protección de defensores(as) de derechos humanos, (ii) se analizaron los documentos por área temática, (iii) se proyectaron derechos de petición a las entidades naciones responsables de la protección y prevención de derechos humanos y por último (iv), se condensó la información e inició la construcción teórica de la investigación.

Finalmente, la metodología permitió la realización de aportes desde el estudio crítico de la información recabada con el análisis coyuntural por el que atraviesa actualmente el país, para la creación de propuestas que ayuden dar una respuesta a la problemática planteada.

1 De acuerdo al SIADHH del Programa Somos Defensores, en el período comprendido entre enero y junio de 2019, se reportaron 477 amenazas, 59 asesinatos, 27 atentados, 22 detenciones y 6 hurtos de información.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### ¿Quién es defensor(a) de derechos humanos?

Generalmente, el concepto de defensor(a) de derechos humanos se limita a aquella persona que defiende los derechos humanos. Sin embargo, en la práctica su definición está llena de matices, obligando a establecer un concepto más amplio que permita caracterizar lo fundamental en torno a ¿quiénes se consideran defensores de derechos humanos? Para ello, es necesario establecer qué significa en el plano internacional y nacional el ejercicio de la defensa de los derechos humanos.

Institucionalmente en Colombia se ha acogido la definición de defensor de derechos humanos contenida en la doctrina internacional, que reconoce en primer lugar, la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de Naciones Unidas (1999), mediante la cual se aprueba la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, la cual establece que, “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional” (Art. 1).

En segundo lugar, se encuentran las disposiciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, donde se resalta la importancia de las y los defensores de derechos humanos y el reconocimiento del derecho a defender los derechos; estableciéndose que la actividad desarrollada debe ser el criterio que determine si una persona puede ser considerada defensora o defensor de derechos humanos y no factores como el recibir remuneración por su labor o el pertenecer a una organización civil. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011)

Gubernamentalmente, el Ministerio del Interior (2017) en respuesta OF17-11086-DAL-3200 señala, “como Gobierno hemos coincidido en el concepto que Naciones Unidas ha descrito alrededor de la definición de Defensor de DDHH” (p.5). Así mismo, adopta los lineamientos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), donde se consagra:

Las defensoras y los defensores de derechos humanos son personas que actúan de manera pacífica en la promoción y protección de los

derechos humanos [...] El papel que juegan las defensoras y los defensores de derechos humanos es central para visibilizar situaciones de injusticia social, combatir la impunidad y dar vida a los procesos democráticos. (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, citado por el Ministerio del Interior, 2017, p 4).

De acuerdo con los conceptos transcritos, la condición de defensor de derechos humanos es aplicable a diferentes actividades relacionadas directa o indirectamente con la vocería, representación, mediación o defensa de los derechos humanos. Bajo esta consideración, la Defensoría del Pueblo en su Informe Especial de Riesgo Violencia y Amenazas contra los Líderes Sociales y los Defensores de Derechos Humanos (2017), incluye el criterio establecido por OACNUDH para Colombia:

[...] Para la ONU Derechos Humanos el concepto de defensor y defensora de Derechos Humanos situado en el contexto colombiano incluye a: activistas sociales y políticos, líderes ambientales, campesinos, comunales, comunitarios, culturales, sindicales; afrocolombianos, indígenas, de población LGBTI, de mujeres, de víctimas, de restitución de tierras, de desplazados, de juventud e infancia, de salud, de ONG; periodistas, abogados, servidores públicos y cualquier otra persona cuya actividad ha sido reconocida por una colectividad y que contribuye a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos [...] (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, citado por el Ministerio del Interior, 2017, p.10).

En definitiva, se puede decir que un defensor(a) de derechos humanos es aquella persona que defiende, promueve y protege los derechos humanos de una población o de una comunidad en el plano nacional, regional o local, siendo su labor reconocida por una colectividad, sin querer decir con ello que deba pertenecer a alguna entidad u organización para que su trabajo sea tenido en cuenta.

### ¿Cómo se protege a los defensores(as) de derechos humanos en Colombia?

De acuerdo al último Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2019), Colombia es el país con el mayor número de personas defensoras asesinadas en

América Latina con un registro de 486 personas en el período comprendido entre el año 2016 y el 30 de junio de 2019, y “con un alto índice de amenazas, ataques, desplazamientos y otras violaciones de los derechos de personas defensoras” (p.6), por lo que se hace indispensable conocer de qué forma se protegen a los defensores(as) de derechos humanos en Colombia.

En ese sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho y el Deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1999), recuerda a los Estados que tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, mediante la adopción de medidas legislativas, judiciales o administrativas encaminadas a crear las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales necesarias.

Sumado a lo anterior, la Declaración expresa que el derecho interno debe armonizarse con la Carta de Naciones Unidas y con las demás obligaciones adquiridas internacionalmente por el Estado colombiano en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En ese sentido, el Estado debe garantizar a las y los defensores de derechos humanos un marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos.

En consecuencia, la Constitución Colombiana contempla en su artículo 2° que es deber del Estado “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, así como “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades [...]”. Particularmente, el artículo 95 señala que, son deberes de la persona y del ciudadano: Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.

Ahora bien, con relación al marco jurídico frente a la protección de defensores de derechos humanos, se hace necesario precisar que no existe una articulación normativa frente al tema; por el contrario, existe un sinnúmero de normas dispersas, decretos, directivas y circulares que expide cada entidad, siendo estas ejecutadas de manera individual, lo que lleva a que no haya una respuesta coordinada, articulada y eficaz por parte del Estado.

De esa forma, el Ministerio del Interior desde el año 1997 viene adelantando programas para la prevención y protección a defensores de derechos humanos, a través de lo ordenado por el artículo 81 de la Ley 418 de 1997 el cual establece que:

[...] el Ministerio del Interior pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país.

Bajo esa premisa, se creó el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, mediante el Decreto 4100 de 2011. Acto seguido, se expidió el Decreto 4065 de 2011 que creó la Unidad Nacional de Protección (UNP), cuyo objeto es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades—entre las que se encuentra ser activista de derechos humanos—se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan.

Posteriormente, el Ministerio expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior 1066 de 2015, bajo la necesidad de compilar las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector y contar con un instrumento jurídico único para el mismo, siendo esta la normatividad vigente que regula actualmente la prevención y protección a los defensores de derechos humanos. Ese mismo año, se expide el protocolo para implementar la Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, a través de la Resolución 1085 del 21 de agosto de 2015.

En el año 2016, como lo explica Vargas (2018), el Ministerio del Interior expide el Decreto 1314, que crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos, cuyo objeto es “coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos” (Art. 1), como respuesta a años de interlocución “con las



organizaciones de la sociedad civil en el empeño de construir mecanismos de prevención y protección de la violencia contra las mujeres y defensoras de derechos humanos” (Vargas, 2018, p. 16).

Seguidamente y con el propósito de adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, el Ministerio del Interior expide el Decreto 1581 del 28 de septiembre de 2017.

Por otra parte y como lo menciona Vargas (2018) desde el Ministerio Público<sup>2</sup> se destaca en primer lugar, la Directiva 012 del 2010 de la Procuraduría General de la Nación referente a las Directrices para garantizar el derecho de los defensores y defensoras de derechos humanos para ejercer su labor, la cual es derogada posteriormente por la Directiva 002 del 14 de junio de 2017 emitida por la misma entidad, reconociendo la labor de las y los defensores de derechos humanos y la necesidad de implementar medidas efectivas para prevenir acciones tendientes a afectar el ejercicio de su labor.

Esta última Directiva recoge en su mayoría a la anterior, donde insta a todos los servidores públicos a respetar, garantizar y cumplir en el marco del principio de convencionalidad la normatividad y jurisprudencia internacional sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos (Art. 3), exhortándolos además a respetar y garantizar la labor de los y las defensoras de derechos humanos y a “abstenerse de realizar conductas que deslegitimen, descalifiquen, hostiguen, o inciten a la estigmatización de su labor” (Art. 2), con la diferencia de que:

[...] integra disposiciones del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y se articula con instancias allí creadas como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, entre otras. (Vargas, 2018, p. 20).

2 Conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales, a quienes les corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos y la protección del interés público, según lo establece el artículo 118 de la Constitución Política.

De igual forma, hace un llamado a las “autoridades competentes para que se fortalezcan e investiguen oportunamente las denuncias y quejas” (Art. 5) que amenazan a los defensores y defensoras de derechos humanos, quienes son la población objeto de la Directiva 002, junto con las y los “integrantes de movimientos sociales, movimientos políticos, líderes y lideresas políticas y sociales y sus organizaciones y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final” (Art. 1).

En segundo lugar, el Decreto 4800 de 2011 que reglamentó la ley 1448 de 2011, creó el Sistema de Información de Alertas Tempranas (SISAT) a cargo de la Defensoría del Pueblo, con el propósito de cumplir con el “deber de seguimiento a la evolución del riesgo, y al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” (Art. 200).

También, reiteró el imperativo que deben acatar las entidades a nivel nacional y territorial de atender oportunamente las recomendaciones dictadas por el Ministerio del Interior, con base en los informes realizados por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT)<sup>3</sup>, verificados por conducto de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas<sup>4</sup>. Este Decreto, reconoció que la información producida por el SAT ayuda en la estructuración del mapa de riesgo de comunidades, organizaciones de víctimas, para la reclamación de tierras y en general de líderes y defensores de derechos humanos.

Por otro lado, la Fiscalía General de la Nación, como entidad autónoma perteneciente a la rama judicial, ha emitido una serie de resoluciones, memorandos, circulares y directivas para el desarrollo de las investigaciones en que la víctima es un defensor(a) de derechos humanos. Entre ellas, se encuentra la Resolución No. 02733 del 14 de octubre 2011, a través de la cual se asignaron de manera especial a la Fiscalía Cuarta Delegada ante los Jueces Penales

3 Creada mediante Resolución Defensorial No. 250 de 2003.

4 Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), instancia encargada de “recomendar al Ministro del Interior, la emisión o no de alertas tempranas, así como recomendar la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, teniendo como insumo los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, remitidos por la Defensoría del Pueblo”. Decreto 2890 del 2003.

del Circuito Especializado, el conocimiento de las amenazas a defensores y defensoras de derechos humanos, al haberse identificado que esta acción constituía una de las modalidades implementadas por los grupos emergentes.

Así mismo, se encuentran los siguientes memorandos emitidos por la Fiscalía General de la Nación: Memorando No.036 de agosto 12 de 2011, por medio del cual se imparten directrices en torno a la adopción de estrategias para la investigación de casos de amenazas a defensores y defensoras de derechos humanos. El memorando 030 del 3 de agosto de 2011, que se expidió con el fin de mejorar las prácticas de los operadores jurídicos dentro de las indagaciones en las que aparecen como indiciados defensores de derechos humanos, promoviendo que las investigaciones sean objetivas, imparciales y que vayan encaminadas en la búsqueda de verdad.

Por su parte el memorando 067 del 27 de diciembre de 2013, reiteró las directrices en el tema de agresiones contra defensores de derechos humanos, respecto al seguimiento permanente a las investigaciones donde figuren como víctimas organizaciones defensoras de derechos humanos, sindicalistas, miembros de ONG, indígenas y líderes de restitución de tierras.

Posteriormente, la Fiscalía expidió la Resolución DFGN 00249 del 19 de febrero de 2015, la cual crea el Grupo de Tareas Especiales para investigar los hechos que constituyen el delito de amenazas a través de medios tecnológicos contra miembros de organizaciones sociales, defensores(as) de derechos humanos, periodistas o servidores públicos.

Por último, se debe agregar que el punto 3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, incluye entidades y medidas como el Pacto Político Nacional; la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; la Unidad Especial de Investigación; el Cuerpo Élite en la Policía Nacional; el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y las Medidas de Prevención y Lucha contra la Corrupción.

A la fecha, de acuerdo al Balance General de Implementación del Gobierno Nacional (2018) se

han expedido 97 normas<sup>5</sup> en el marco del proceso de implementación de los acuerdos, creándose el Programa de Protección Individual y Colectiva de líderes y lideresas de organizaciones movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos<sup>6</sup> en el desarrollo de lo establecido en el punto 2.1.2.2. y en el marco del punto 3.4: el Programa de Protección para las FARC; el Cuerpo Élite de Policía contra el Crimen Organizado; el Programa de Seguridad para Comunidades; la Unidad Especial de Investigación dentro de la Fiscalía General de la Nación<sup>7</sup>; el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política<sup>8</sup> compuesto por la Comisión Nacional de Garantías<sup>9</sup>, la Instancia de Alto Nivel y el Programa de Seguridad y Protección Especializado<sup>10</sup>; el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia<sup>11</sup> y, modificándose el Sistema de Alertas Tempranas y Alerta para la Reacción Rápida<sup>12</sup>.

Finalmente y como respuesta al problema de articulación y ejecución coordinada, en Colombia existe un proceso de garantías a la labor de los defensores(as) de derechos humanos desde el 30 de abril de 2009 entre las instituciones del Estado colombiano y las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos, el cual cuenta con el acompañamiento internacional de países como Suecia y Reino Unido, y agencias internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUD) y ONU Mujeres.

De forma paralela, existe una Mesa Nacional de Garantías para defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales, como un espacio de interlocución entre el Gobierno Nacional y los

5 Hasta enero de 2018 se han expedido 97 normas: 6 actos legislativos, 6 leyes, 36 decretos ley y 49 decretos ordinarios.

6 Decreto 1581 del 28 de septiembre de 2017, Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017 y Decreto 2252 del 29 de diciembre de 2017.

7 Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017.

8 Decreto Ley 895 del 29 de mayo de 2017.

9 Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017, declarado exequible por sentencia C-224 de 2017.

10 Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017 y Decreto 2252 del 29 de diciembre de 2017.

11 Decreto Ley 885 del 26 de mayo de 2017.

12 Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017.

líderes y lideresas de organizaciones defensoras de derechos humanos, el cual no cuenta con un instrumento jurídico de adopción, pero tiene como objetivo desarrollar conjuntamente estrategias y acciones de prevención, protección e investigación que permitan dar cumplimiento a los mandatos impuestos al Estado, a partir de la Constitución Política y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.

### **Debilidades y retos en materia de prevención y protección a defensores(as) de derechos humanos en Colombia**

Una vez revisada toda la normatividad, las funciones que en materia de prevención y protección tienen las entidades estatales y los escenarios creados en esta materia, es posible evidenciar que, “se ha facilitado una interlocución al más alto nivel con instituciones públicas, y se ha posibilitado que los representantes de las poblaciones objeto incidan en la toma de decisiones y en la implementación de medidas.” (Quintana & Fernández, 2011, p. 15)

Sin embargo, el conjunto de leyes, decretos y resoluciones expuestos anteriormente, son una mera formalidad jurídica que no ha logrado traducirse en una garantía real y efectiva para los defensores de derechos humanos; no son más que medidas materiales que se limitan al uso de teléfonos celulares de protección, chalecos antibalas, carros blindados, escoltas y armas, que integran la respuesta para la eterna situación de inseguridad y persecución a un ejercicio legal, que deja a un lado las verdaderas causas de la violencia contra los defensores de derechos humanos, siendo esto denunciado en múltiples oportunidades por las organizaciones sociales, entre ellas el Programa Somos Defensores (2012).

Bajo ese entendido, la verdadera realidad que enfrentan los defensores(as) de derechos humanos es la falta de investigación e impunidad por parte de la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación donde “la tasa de impunidad de los homicidios contra los defensores y defensoras en Colombia se ha situado en torno al 95%” (Naciones Unidas, 2019, p.8), la falta de ejecución y articulación de los programas de prevención y protección por parte de las entidades estatales y estigmatización.

Desagregando los puntos anteriores, en torno a la acción de la Fiscalía General de la Nación, el silencio institucional es la bandera. De acuerdo con las cifras presentadas por el Programa Somos Defensores en su Informe Crímenes contra defensores: La impunidad contraataca (2017), de 458 homicidios reportados por la Fiscalía General de la Nación entre enero 2009 y diciembre de 2016, el 87% de los casos se encuentran en etapa de indagación (283 casos), archivados (46), sin información (53) y en investigación (15). Es decir, 397 casos se encuentran en la impunidad, lo que evidencian una crisis en el sistema penal para investigar y sancionar los delitos contra defensores y defensoras de derechos humanos.

Ante esta grave situación, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) se realizó una Audiencia sobre Agresiones a Defensores en Colombia, en la que la Fiscalía General de la Nación en cabeza de la Vicefiscal María Paulina Riveros para ese entonces, realizó un reporte en el que señaló algunos elementos que dificultan las investigaciones como: el desconocimiento al interior de la Fiscalía de la función social del defensor de derechos humanos y del papel de la sociedad civil en esta labor; dificultades de acceso a la escena del crimen en el caso del homicidio y de detección de las fases previas al atentado en el caso de las amenazas; dificultades para avanzar con éxito en la investigación del delito de amenaza, ante la imposibilidad de identificar el sujeto activo, especialmente por la utilización de medios electrónicos, lo que impide que la investigación de este tipo de delito sirva como medida de prevención de mayores daños a la víctima; y la falta de coordinación interna de la Fiscalía General de la Nación a partir de sus distintas capacidades.

Las medidas presentadas en esta audiencia por la Fiscalía, exhiben un profundo desconocimiento de la Resolución No. 02733 del 14 de octubre 2011, los memorandos No.036 de agosto 12 de 2011 y 067 del 27 de diciembre de 2013, los cuales establecen directrices en el tema de agresiones contra defensores de derechos humanos.

En ese sentido, para la Fiscalía los delitos cometidos contra defensores de derechos humanos se siguen viendo como casos aislados, es decir, que no se presentan por el ejercicio de su labor sino por otras acciones como riñas, hurtos o por relaciones amorosas.

Lo anterior, responde a que no se tienen en cuenta los contextos, actores, factores de modo y lugar que mantienen una política de impunidad y negación.

Ahora bien, se ha creado la Unidad de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales<sup>13</sup> en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final, la cual hasta pasados siete meses desde su creación tuvo como directora a Martha Jeaneth Mancera en el mes de noviembre del año 2017, con 28 noticias criminales todas en etapa de indagación, de acuerdo a información suministrada por la Dra. María Paulina Riveros Dueñas, Vicefiscal General de la Nación.

De acuerdo al Programa Somos Defensores (2015), es posible concluir que “existe una decidida falta de voluntad política y administrativa de la Fiscalía General de la Nación para dar con los responsables de las agresiones contra los defensores y defensoras de los derechos humanos en Colombia”. (p.31)

Pasando al papel que juega la Procuraduría, el escenario no es muy diferente. De acuerdo a información reportada por esta entidad en respuesta a derecho de petición por parte del Dr. Gabriel René Cera Cantillo, Procurador Delegado Disciplinario para la Defensa de los Derechos Humanos en oficio 771 de 2017, de 87 dependencias a nivel nacional se ha podido establecer que durante el año 2016 y el primer trimestre del año 2017, se han presentado 90 quejas relacionadas con la violación a los derechos humanos de líderes sociales y/o defensores de derechos humanos. De las 90 quejas enunciadas, solo 26 de ellas se iniciaron como procesos disciplinarios a servidores públicos, en su mayoría a miembros de la fuerza pública (Ejército o Policía Nacional).

Esta información lleva consigo una gran preocupación y es que de acuerdo a los casos reportados sobre agresiones a defensores de derechos humanos, el hecho de que estos sean perpetrados por miembros del ejército o la policía nacional, abre la puerta para

una hipótesis que ha sido denunciada por varias organizaciones sociales y por algunos congresistas que consiste en que: La mayoría de ataques y crímenes contra defensores de derechos humanos se han cometido en las zonas más militarizadas, existiendo una responsabilidad por parte del Estado, bien sea por acción u omisión en los homicidios reportados contra esta población.

Lo anterior se fundamenta en que desde el primero de enero de 2017 se puso en marcha el Plan Victoria, por la consolidación y estabilización de las regiones. El objetivo inicial, ha sido asumir el control de los territorios en donde se ubicaban o tenían su mayor influencia las FARC y que quedan en situación de riesgo y disputa con diversos poderes legales e ilegales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el representante Alirio Uribe Muñoz en debate de control político (2017), realizó un cuadro comparativo entre los ejes estratégicos del Plan Victoria y el Informe de la Defensoría del Pueblo titulado Violencia y Amenazas Contra Los Líderes Sociales y Los Defensores De Derechos Humanos, donde estableció que hay una relación entre las acciones de control ejercidas por la fuerza pública y las actividades que desarrollaban los líderes sociales y comunitarios asesinados.

En consecuencia y como también lo estableció la organización Indepaz en su informe Trochas de Paz y Esperanza:

La mayoría de los homicidios se concentran en zonas o regiones del país con altos niveles de militarización en donde se está desarrollando desde el primero de enero de 2017 el Plan Victoria, lo que indica fallas en la estrategia del Estado para la seguridad y la garantía de respeto a los Derechos Humanos (2017, p.17).

En general, las organizaciones cuestionan “tanto la legalidad como la legitimidad de estas intervenciones, denunciando la falta de justicia para las víctimas y la impunidad de que goza el Ejército”. (Brigadas de Paz, 2008, p.118)

Ahora, frente a la falta de ejecución y articulación de los programas de prevención, la difusión de las situaciones de riesgo o amenazas contra líderes y defensores(as) de derechos encuentran una barrera que recae en la Comisión Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), ya que para que pueda

13 Unidad de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, creada al interior de la Fiscalía por mandato al Decreto Ley 898 de 2017.

emitirse una alerta temprana, la CIAT debe verificar y evaluar la información contenida en los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento enviadas por la Defensoría del Pueblo, y establecer las amenazas, las capacidades y las vulnerabilidades específicas de los municipios objeto de estudio, a partir de la información aportada en la sesión de evaluación realizada.

En la práctica, esta instancia hace que en algunas circunstancias las advertencias sean emitidas de manera tardía, quedando como constancias históricas en el repositorio del Ministerio del Interior y de la Defensoría del Pueblo. Sumado a ello, los informes de riesgo no cuentan con una difusión oportuna por parte de la Defensoría del Pueblo en ejercicio de la magistratura moral, lo cual limita el proceso de exigibilidad y el conocimiento público de la situación de derechos humanos.

Esta situación fue denunciada al público por parte de la Defensoría del Pueblo, en comunicado de prensa del 08 de febrero de 2018, en donde el informe de riesgo 010-17 sobre violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, emitido por la Defensoría del Pueblo el 30 de marzo de 2017, nunca fue elevado a la categoría de alerta temprana por el Ministro del Interior, conforme al protocolo establecido en desarrollo del Decreto 2890 de 2013.

Sin embargo y a pesar de las dificultades, la Defensoría del Pueblo es la única entidad pública que lleva un registro autónomo sobre violaciones a defensores de derechos humanos y líderes sociales, haciendo llamados a las autoridades nacionales para que adopten medidas urgentes de protección a la vida e integridad personal de los líderes y defensores de derechos humanos, así como acciones que rodeen de garantías el desempeño de su labor.

Ahora, cuando se procede a analizar los programas de protección, se tiende a pensar en la Unidad Nacional de Protección (UNP) como la entidad responsable; sin embargo, desde el año 2013 a través de la publicación de la Revista Semana en su edición 1617, se conoce que la ejecución de los programas de protección recae en uniones temporales, quienes se encargan de prestar el servicio de seguridad a las personas en situación de riesgo.

El problema de la privatización, como bien los define el Programa Somos Defensores es que:

Se concibe la protección de la vida de las personas en riesgo como un servicio y no como una responsabilidad sobre la vida de dichas personas, ya que se contrata como la compra de cualquier otro producto o servicio que requiere el Estado. La protección a la vida entonces es conceptualizada como un ejercicio explícito de la seguridad física o material, pero el resto de los factores (forma de trabajo de los defensores(as) en los territorios; afectación a procesos sociales por desarrollo de actividades con hombres armados; etc.) no son tenidos en cuenta. (2013, p. 38)

Adicional a lo anterior, de acuerdo a lo publicado por la Revista Semana (2015), los beneficiarios del programa han denunciado las deficiencias administrativas y operativas relacionadas con los esquemas y la ruta de vinculación para aquellas personas interesadas en buscar protección física, retrasos de meses en la entrega de medidas de protección aprobadas, demoras en los reintegros de los peajes, el combustible, las autorizaciones para que los escoltas acompañen a los protegidos a su región, demoras en los estudios del riesgo, entrega de vehículos en mal estado, entre otras.

Al observar la lista de incumplimientos es imposible no darse cuenta que la protección manejada por la UNP es meramente materialista, es decir, la protección se basa en dotar al protegido de escoltas, un chaleco antibalas, un teléfono de emergencia y un vehículo blindado; elementos que en algunos casos incrementan el nivel de riesgo de la persona, puesto que lo visibiliza más en la comunidad, generando a veces distanciamientos en los procesos sociales que el defensor(a) de derechos humanos o líder social desarrolla.

Por ejemplo, a un líder indígena arahuaco en situación de riesgo no le es funcional un teléfono de emergencia, dado que puede quedarse sin señal en algún tramo de la Sierra Nevada, o un vehículo, puesto que su medio de transporte no es motorizado. Líderes del pueblo Zenú reportaron a Rubiano (2013) que portar chalecos antibalas al caminar por entre la manigua de la selva o al ir en un bote de motor fuera de borda es muy incómodo y además peligroso, pues pueden ser confundidos con narcotraficantes o grupos armados ilegales. En ese sentido, la UNP se queda corta en las medidas de protección que puede brindarle a una persona con esas características.



De otro lado, el modelo materialista se convierte en asistencialista, puesto que hace que el protegido genere total dependencia de las medidas materiales, olvidando uno de los factores más importantes, la prevención.

Es innegable que gracias a las medidas materiales se ha logrado salvaguardar la vida de muchas personas, pero se está dejando de lado la lucha y el trabajo realizado por los defensores(as) de derechos humanos al no capacitarles o generar campañas de autoprotección y prevención; ya que si no hay medidas materiales y se falla en el servicio de seguridad proporcionado, se pierde la vida de un defensor(a) y con él años de trabajo, saberes, trabajo comunitario y liderazgo social.

Finalmente, otros de los ejes que hasta hace pocos años se han tenido en cuenta son la protección colectiva y la protección con perspectiva de género y enfoque diferencial. La primera, solo fue tenida en cuenta a partir del año 2015 con la expedición del protocolo para implementar la ruta de protección colectiva mediante la resolución No. 1085, pero el modelo de protección propuesto no se desliga de la tradicional protección material. No genera transformaciones en las acciones políticas y sociales de la comunidad, grupo o colectivo, que permitan la eliminación y superación de las causas generadoras del riesgo y la amenaza.

Por su parte, la expedición del Decreto 2078 de 2017, el cual era un compromiso de la Mesa Nacional de Garantías y la materialización de lo establecido en el punto 2.1.2.2 del Acuerdo Final no cumple con las expectativas. Para las plataformas de derechos humanos este Decreto no recoge las recomendaciones que se hicieron en los procesos de interlocución; todas las medidas se reducen al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM)<sup>14</sup> Colectivo, desconociendo otras medidas propuestas como los refugios, las misiones de verificación, las guardias campesinas, indígenas y cimarronas.

Además, la expedición del Decreto se esperaba que fuera por parte del presidente de la República y no del Ministro del Interior, el propósito de esto, era vincular a todo el gabinete ministerial y no sólo al del Interior, pues en últimas el Decreto comprende

las mismas disposiciones que la Resolución del ministerio ya existente.

Frente al segundo eje—enfoque de género—, la Corte Constitucional mediante Auto 092 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) estableció que las defensoras de derechos humanos deben gozar de una protección reforzada, en razón de su derecho a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia.

Sobre el tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el primer informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas (2006) refirió que, existen dos situaciones que exigen especial atención en la situación particular que enfrentan las defensoras de los derechos humanos, la primera corresponde a las desventajas históricas en razón del género y, la segunda cuando son defensoras que promueven y protegen específicamente los derechos de la mujer.

El enfoque diferencial—como parte del segundo eje—ha tenido algunos avances en los últimos años, acercándose de alguna manera a los estándares constitucionales y a los mínimos que los pueblos indígenas reclaman como el fortalecimiento de la guardia indígena, el apoyo para realizar encuentros, fortalecer el trabajo de los chamanes y médicos tradicionales, el otorgamiento de medios alternativos de transporte y reubicaciones con sensibilidad por el contexto geográfico y sociocultural de los protegidos, a través de la implementación del Decreto 1740 de 2010.

Pero, pese a estos avances aún subsisten dilemas como lo menciona Rubiano Galvis (2013) en materia normativa, en materia de participación, de asignación de recursos, y en materia de adecuación geográfica y sociocultural, para que exista un verdadero catálogo de medidas de protección con enfoque diferencial que satisfaga las necesidades y reclamos de las lideresas y líderes indígenas, afros y campesinos.

Ante esta situación, en el marco del fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se estableció que las medidas de seguridad que se adopten deben tener un enfoque territorial y diferencial que tenga en cuenta las diferentes amenazas, particularidades y experiencias de las personas en su diversidad, originarias de las comunidades étnicas y los territorios ancestrales, con el fin de poner en

14 El CERREM está compuesto por 13 entidades, 5 miembros permanentes, 8 entidades invitadas y 4 representantes de la población objeto

marcha los planes y programas de construcción de paz y dar garantías a la población.

Así mismo, dispone que las medidas que se adopten harán especial énfasis en la protección de las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes. El enfoque de género tendrá en cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad; y serán adecuadas a dichos riesgos respetando su diferencia y su diversidad.

Sin embargo, el reto que se deriva de todo lo anterior es la efectiva materialización de toda la normatividad que se encuentra actualmente en el ordenamiento jurídico y una verdadera articulación de las entidades que tienen el deber constitucional y legal de proteger los derechos humanos a través de una política pública integral que haga confluir a todos los Ministerios e instituciones del Estado, a poner en marcha los programas actuales y los que se creen en ese marco con un solo propósito, crear una verdadera ruta de prevención y protección a los defensores y defensoras de derechos humanos.

### **Hacia la construcción de un marco jurídico integral para la prevención y protección a defensores(as) de derechos humanos**

Como se ha visto hasta este punto, las y los defensores de derechos humanos ejercen un papel fundamental en Colombia, siendo su labor ampliamente reconocida en la sociedad, así como los riesgos que implica su actividad.

Al respecto, la Corte Constitucional desde hace catorce años a través de la Sentencia T-590 de 1998 ha evidenciado la sistemática violación de los derechos fundamentales de los defensores(as) de derechos humanos, así como la inocua respuesta institucional, declarando además la existencia de un estado de cosas inconstitucionales y ordenando a las instituciones generar programas de protección de la vida de los defensores de derechos humanos.

Este mismo tribunal, en Sentencia T-1191 de 2004, consideró que los riesgos extraordinarios a los que están expuestos los defensores de derechos humanos, les confieren el status de sujetos de especial protección constitucional lo cual implica que al Estado le queda prohibido adoptar decisiones que creen

un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias. Por lo tanto, agregó que “El Estado está obligado a otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección especial, más aún, está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios de estas personas”. (Corte Constitucional, Sentencia T-1191, 2004, p.42)

Con base en lo anterior, es posible afirmar que el nivel de exposición que enfrentan los defensores(as) de derechos humanos en Colombia es mayor al que enfrentan estos mismos sujetos en otros países, ya que como lo menciona el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos:

[...] las personas defensoras en Colombia carecen además de un reconocimiento público y social positivo, a pesar de declaraciones públicas del Presidente del Gobierno y otras autoridades reconociendo su importante papel, y son deslegitimizadas y criminalizadas por otros actores estatales y no estatales (2019, p.1).

De esa forma, los diferentes actores del conflicto trasladan una visión particular sobre un colectivo social violentado históricamente por el Estado y los grupos al margen de la ley, donde su labor se ha venido ejecutando en un escenario de guerra que transita hacia un periodo de posacuerdo. Razón por la cual, se deben reforzar las medidas de prevención y protección con el propósito de que estas sean eficaces y lleguen en el momento oportuno, a fin de garantizar la plenitud de sus derechos.

En virtud de lo anterior, se considera indispensable para la protección integral a los defensores de derechos humanos que la normatividad que se expida en el desarrollo de la implementación del Acuerdo Final y en adelante, se haga en el marco de un mecanismo tripartito de protección integral que le permita al gobierno responder de manera armónica y concertada en relación a lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución.

El mecanismo tripartito, es una propuesta realizada por el Programa Somos Defensores que se basa en un Triángulo de Protección Integral (TPI) integrado por tres ejes: prevención, protección e investigación, que “son de naturaleza causal para que de ella se desprenda una relación entre acontecimientos, procesos, regularidad

de los fenómenos y la respuesta de las autoridades en materia de protección integral” (2017, p.152)

Sumado a lo anterior, se necesita un reconocimiento y posterior integración de las medidas comunitarias, tales como las comunidades campesinas, las guardias indígenas y cimarronas, como respuesta a la necesidad de incorporar un enfoque transversal, étnico y de género; con la salvedad, que en ningún caso la implementación de los acuerdos irá en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos.

En esa perspectiva, es fundamental que los defensores(as) de derechos humanos y sus organizaciones cuenten con medidas de protección diferenciadas, lo cual requiere de la expedición de una normatividad específica conforme a su visión y formas propias de seguridad y protección, sus particularidades culturales, geográficas y sociales.

En materia de prevención, la Directiva 002 de 2017 emitida por la Procuraduría General de la Nación contiene un mensaje positivo para la sociedad y la propia institucionalidad, al contener implícitamente un compromiso para que las entidades del gobierno ajusten su normatividad interna de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Final. Esta Directiva constituye una carta de navegación y de respaldo para que la Procuraduría en función de las obligaciones que la Constitución Política le otorga, garantice la protección y defensa de los derechos humanos y asegure su efectividad.

Finalmente, la Procuraduría a través de esta Directiva exhorta al Gobierno Nacional para que cree un registro único, integrado, consolidado y actualizado, lo cual sería un gran avance, dado que institucionalmente no se cuenta con este existiendo disparidad en las cifras que presentan las diferentes organizaciones y dificultando así la reacción por parte del Estado.

En ese sentido y de acuerdo a todo lo plasmado anteriormente, se deriva una necesidad inminente de “reclamar la adopción e implementación de políticas públicas encaminadas a la protección efectiva de quienes lideran causas como la defensa de los derechos humanos o, en situación de alto riesgo como sucede en Colombia” (Mendoza Martelo, 2012, p.39). Por lo tanto, este objetivo requiere la revisión y mejoramiento del marco jurídico vigente, pero también la construcción de una verdadera política pública.

Así, desde 1999 el Estado colombiano ha tenido como finalidad la búsqueda de la convivencia a partir del respeto y la garantía de los derechos humanos, por lo que en ese año se promulgó la Política de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario, que de acuerdo a García (2005), fijó como una de las áreas prioritarias de acción, el compromiso con la protección de los defensores de derechos humanos, con indicación de las tareas que deben ejecutar las autoridades.

El diseño de la Política Integral de Derechos Humanos debe tener en cuenta las demandas sociales en materia de derechos, así como unos lineamientos bien definidos en lo intersectorial e intergubernamental, con un enfoque universal y descentralizado que cuente con una coordinación en cabeza del Presidente o Vicepresidente de la República, donde además de articular al Ministerio del Interior, se integre al Ministerio de Defensa, de Justicia, de Educación, de Cultura y de Hacienda como los principales.

La participación del Ministerio de Defensa es sumamente importante, puesto que como se vio anteriormente, la estrategia militar influye mucho en la promoción de los derechos humanos y la protección de los individuos. Sumado a ello, el ejercicio de una eficaz investigación y judicialización de los actores que atentan contra los defensores de derechos humanos debe provenir de una directriz emanada del Ministerio de Justicia.

La Fiscalía y Procuraduría General de la Nación deben reforzar sus unidades de investigación con recursos humanos y tecnológicos suficientes para poder esclarecer de manera pronta los grupos o individuos responsables de los ataques que sufren de manera sistemática las y los defensores de derechos humanos, teniendo en cuenta los informes de las organizaciones sociales y los sistemas de alertas tempranas e informes de riesgo emitidos por la Defensoría.

Una política integral además de medidas de protección, prevención, e investigación debe incluir una estrategia clara y definida de educación, a través de la implementación de una cátedra para la paz y de derechos humanos, que cuente con el desarrollo de campañas a nivel nacional sobre el fortalecimiento de una cultura en derechos humanos que tenga en cuenta las diferencias culturales y de los territorios, y la recuperación de la memoria histórica.



## CONCLUSIONES

Los defensores(as) de derechos humanos, son personas que promueven, defienden y protegen los derechos humanos de su población a través de diferentes formas de liderazgo. En Colombia, la labor de las y los defensores de derechos humanos se puede resumir en la protección y guarda de todas las expresiones de vida.

Sin embargo, esta labor tan loable ha encontrado un sinnúmero de barreras en el desarrollo de sus actividades por parte de la institucionalidad y de la ilegalidad, lo que ha llevado a que los diferentes organismos de derechos humanos como Naciones Unidas y la OEA implementen medidas para salvaguardar la vida de estos sujetos que defienden los derechos humanos.

Repetir las obligaciones que tiene el Estado colombiano nacional e internacionalmente frente a la promoción y protección de los derechos humanos y frente a la salvaguarda de la vida de las y los defensores de derechos humanos, paradójicamente ha sido una actividad que ha costado vidas, seguridad, tranquilidad y paz.

Ante esta situación y frente al cuestionamiento inicial sobre ¿cómo se pueden proteger efectivamente a las y los defensores de derechos humanos en Colombia?, la presión de las organizaciones sociales, del movimiento de derechos humanos y de las instancias internacionales ha sido sumamente importante, pues ha obligado al Estado a incluir en su ordenamiento jurídico normas que propendan por la protección a la labor tan importante ejercida por las y los defensores de derechos humanos. De esa forma, Colombia se ha convertido en uno de los países latinoamericanos con uno de los mejores discursos en materia de derechos humanos, pero con una gran deficiencia, ese discurso no ha sido materializado.

Así, ante la constante crítica y en el afán de mostrar resultados se expidieron varias normas por parte de cada entidad, que en el marco de sus funciones empezaron a crear decretos, resoluciones, memorandos y circulares con el propósito de tener una amplia cantidad de hojas que mostrar ante la insistencia de una respuesta efectiva.

Esta disparidad de normas ha llevado a que elementos como la protección y la prevención, se conviertan

en una pelota de juego que rebota de entidad en entidad sin que ninguna de estas se apersona de ellas. Con la creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP) se esperó que estos elementos tuvieran un responsable, pero aquí se cometió otra falla, pues el Estado y las demás entidades empezaron a lavarse las manos diciendo que esos temas eran competencia de la UNP.

Ahora, con la nueva normatividad derivada del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se pretenden restablecer estos conceptos y dotar a los defensores(as) de derechos humanos de un sistema de protección para el ejercicio de sus actividades, que emana de una serie de decretos que se espera no se conviertan en una norma más que enliste el cumplimiento de los puntos establecidos en este acuerdo.

En ese sentido, los análisis de riesgo, los informes dictados por el CERREM—individual o colectivo—, las alertas tempranas y las solicitudes de protección son insuficientes ante las constantes amenazas que reciben día a día los líderes y defensores(as) de derechos humanos y que sobrepasan los análisis de riesgo y las alertas tempranas emitidas o engavetadas por la CIAT, puesto que si no son de reacción inmediata pasan a convertirse en una cifra más, como la vida de aquel defensor(a) que esperando una respuesta del Estado perdió su existencia.

Es por eso, que el objetivo de articular las diversas normas existentes en el ordenamiento jurídico colombiano dentro de una política pública de derechos humanos, cada día cobra más fuerza. Las instituciones estatales están tomando conciencia de la importancia del ejercicio de la defensa de los derechos humanos, se han creado mesas de interlocución entre la institucionalidad y la población civil, y en la agenda pública del país se habla sobre la gravedad de los ataques a defensores(as) de derechos humanos, tanto así que el Presidente de la República Iván Duque (2019) en una de sus declaraciones manifestó públicamente su preocupación por los asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Es en razón de ello, que se hace indispensable que el Gobierno Nacional, en cabeza de todos sus Ministros, del Ministerio Público y de todas las entidades públicas, trabajen articuladamente para que en el escenario de posacuerdo—que va más allá de la firma y de la implantación—tenga la bandera del Triángulo

de Protección Integral: prevención, protección e investigación propuesta por el Programa Somos Defensores, donde se cuente con la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos y de toda la normatividad que aún queda pendiente de implementar en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera.

Así, en un primer lugar se encuentra la prevención como el eje más importante del triángulo de protección, dado que comprende todas las medidas encaminadas a evitar que se sigan perpetrando ataques y agresiones a defensores(as) de derechos humanos, que se materializa con presencia estatal.

Lograr que en los 1.204 municipios colombianos haya presencia de los gobiernos locales y que la distribución de los recursos propenda por brindar educación, salud, saneamiento y se invierta en los territorios a nivel nacional. Así mismo, la creación de redes de apoyo donde se articulen las diferentes entidades a nivel municipal, departamental, regional y nacional con el propósito de capacitar a los diferentes líderes y a las comunidades en materia de derechos humanos, es un deber constitucional que se encuentra en deuda.

En segundo lugar, la protección como segundo eje debe tener toda una estructura organizativa de reacción inmediata que permita una verdadera y eficaz respuesta por parte del Estado. Es decir, lo que se espera en materia de protección, es que si por ejemplo en el Catatumbo se presentan reiteradas amenazas a una comunidad o a un líder o defensor en específico, los analistas de la Defensoría del Pueblo lleguen a terreno con el fin de analizar la situación y producir una alerta temprana, que una vez puesta en conocimiento de las demás entidades se despliegue toda una brigada institucional si el riesgo es extremo, o se corra traslado inmediato a la UNP para que se brinden las medidas de protección correspondientes y necesarias, todo con el

propósito de salvaguardar la vida y la integridad del líder social, defensor(a) de derechos humanos o de la comunidad en general.

Finalmente, en tercer lugar pero no menos importante, se encuentra la judicialización, competencia de la Fiscalía y de la Procuraduría General de la Nación como entidades cualificadas de iniciar las investigaciones penales o disciplinarias correspondientes, que tienen el deber de esclarecer los hechos, descubrir y sancionar a los responsables de los homicidios, ataques y agresiones a defensores de derechos humanos, desmantelando así las estructuras criminales que se encuentran detrás de estos crímenes.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, si se logra consolidar la política pública de derechos humanos en el marco del Plan Nacional de Derechos Humanos y del Triángulo de Protección Integral, Colombia pasaría de ser uno de los países con uno de los mejores y más consolidados discursos sobre derechos humanos a ser uno de los primeros países en lograr una eficaz materialización a través de la puesta en marcha de los programas y decretos institucionales que se poseen en este campo, puesto que la crítica aquí realizada no es en contra de la normatividad existente, sino de la falta de voluntad en la articulación, cumplimiento y ejecución de esta por parte del Gobierno Nacional.

En ese sentido, los defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y líderes sociales, y en general toda la población colombiana, se encuentra a la espera de una transición entre un país que utilizó el pretexto de la violencia y del conflicto armado para ocultar graves violaciones a los derechos humanos, a un país que le haga frente a estas problemáticas con participación de la población civil y de todos los actores involucrados en una esfera de perdón y reconciliación, en donde prime la vida, la verdad, la justicia, la reparación y sobre todo, las garantías de no repetición en materia de defensa de los derechos humanos.

## REFERENCIAS

- Brigadas de Paz. (2008). *La protección de los defensores y el acompañamiento internacional de Brigadas Internacionales de Paz en Guerrero*. El Cotidiano, 23 (150). México, 115-121.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Colombia: Agresiones contra defensores*. Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=5KSyHTXEn2k> (22.08.18)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Primer Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. Obtenido de: <http://www.cidh.org/countryrep/defensores/defensoresindice.htm> (22.08.18)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. CIDH. Obtenido de: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf> (22.08.18)
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe Especial de Riesgo de Violencia y Amenazas contra los Líderes Sociales y los Defensores de Derechos Humanos*. Bogotá.
- García Alonso, M. C. (2005). *El derecho a defender : instrumentos para la acción de los defensores de derechos humanos en Colombia* . Bogotá.
- Gobierno Nacional de Colombia. (2018). *Balance General de Implementación*. Bogotá.
- Gómez-Quintero, J. D. (2014). *Organizaciones no gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro en Colombia: Despolitización de la sociedad civil y tercerización del Estado*. Gestión y política pública, 359-384.
- INDEPAZ. (2017). *Trochas de Paz y Esperanza*. Bogotá.
- Mendoza Martelo, G. (2012). *¿Quién defiende a los defensores?*. La Bagatela, 19-39.
- Mínguez Alcaide, X. (2015). *Conflicto y paz en Colombia. Significados en organizaciones Defensoras de los Derechos Humanos*. *Revista de Paz y Conflictos*, Universidad del País Vasco 179-196.
- Naciones Unidas (2019). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*.
- Programa Somos Defensores. (2012). *El Efecto Placido: Informe Anual 2012 del Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia*. Bogotá.
- Programa Somos Defensores. (2013). *Héroes Anónimos. Informe semestral 2013 del Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos*. Bogotá.
- Programa Somos Defensores. (2015). *Los Nadies. Informe semestral 2015 del Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos*. Bogotá.
- Programa Somos Defensores. (2017). *Crímenes contra defensores: La impunidad contraataca*. Bogotá.
- Programa Somos Defensores. (2017). *Protección en Colombia. La Amenaza Fantasma*. Bogotá.
- Programa Somos Defensores (2019). *Defensores ¿El juego final? Informe semestral enero – junio 2019 del Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos*. Bogotá
- Quintana, M. M., & Fernández, E. E. (2011). *Protección de Defensores de Derechos Humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*. Bruselas, Bélgica: Protección Internacional.
- Rubiano Galvis, S. (2013). *¿Más allá de los escoltas y los chamanes? Enfoque diferencial y protección de líderes indígenas en medio del conflicto armado*. *Revista de Derecho Público*, Universidad de los Andes. Bogotá.
- Uribe Muñoz, Alirio (2017). *Debate sobre Defensores de Derechos Humanos*. Presentación en debate de control político. Recinto de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Congreso de la República. Bogotá.
- Vargas Laverde, A. C. (2018). *La protección de los defensores (as) de derechos humanos: un tema carente de integralidad en Colombia*. Bogotá.