El deber de protección y el derecho a defender derechos

Agosto de 2018 a diciembre de 2020



Comisión Colombiana de Juristas

El deber de protección y el derecho a defender derechos

Balance de las rutas de protección para líderes, lideresas sociales, personas defensoras de derechos, exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP en proceso de reincorporación, sus comunidades, pueblos y organizaciones. Agosto de 2018 a diciembre de 2020

Comisión Colombiana de Juristas

ACCIÓN COMUNAL

ASCAMCAT

ACVC-RAN

COLOMBIA DIVERSA

MARCHA PATRIÓTICA

PUPSOC

ASCSUCOR

ASODECAS

CSPP

El deber de protección y el derecho a defender derechos
Balance de las rutas de protección para líderes, lideresas sociales, personas defensoras de derechos, exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP en proceso de reincorporación, sus comunidades, pueblos y organizaciones.
Agosto de 2018 a diciembre de 2020

El deber de protección y el derecho a defender derechos
© 2021 Comisión Colombiana de Juristas
Carrera 15 A Bis No. 45-37
Bogotá, Colombia
Teléfono: (571) 744 9333 Fax: (571) 743 2643
comunicaciones@coljuristas.org
www.coljuristas.org

Autoras y autores
Carmen Andrea Becerra Becerra. Coordinadora Área de investigación; Adriana Carolina Ordóñez, Laura Gabriela Rojas Lozano, Angie Lorena Triana Villalba, Diego Balvino Chávez Chaves. Equipo de investigación
Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)

María Paula Feliciano Acero
Comité de Solidaridad con Presos Políticos (CSPP)

María Camila Arias Gómez, Gustavo Adolfo Pérez. Área de Derechos Humanos; Lucía Baca. Área de Paz
Colombia Diversa

José David Ortega Ruiz
Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba (ASCSUCOR)

Cristian Raúl Delgado Bolaños
Coordinación Social y Política Marcha Patriótica

Guillermo A. Cardona Moreno
Confederación Nacional de Acción Comunal.

Programa de Prevención, Protección y Seguridad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos del Nororiente Colombiano: Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra Red Agroecológica Nacional (ACVC) – RAN

Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (PUPSOC)

Coordinación editorial
Gustavo Gallón Giraldo

Corrección de estilo
Carlos A. Castelblanco Pinedo

Diseño y diagramación
Alejandro Medina

Fotografía de portada
Julián Ríos

Impresión
Multiservicios JM
Cel. 3143960983

ISBN 978-958-53514-0-0
Mayo de 2021
Bogotá, Colombia



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Paz y Derechos Humanos

Esta publicación es posible gracias al apoyo financiero de la Embajada de Suiza en Colombia.

Los puntos de vista aquí expuestos reflejan exclusivamente la opinión de la Comisión Colombiana de Juristas y, por lo tanto, no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la Embajada de Suiza en Colombia.

El deber de protección y el derecho a defender derechos

Contenido

Introducción 7

Capítulo 1
El deber de protección en el marco de la labor de las personas defensoras de derechos humanos 11

1.1 Los deberes de prevención y protección en perspectiva individual y colectiva 13

1.2 Violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, entre el 1º de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019 19

Generalidad y focalización 20

Diversas modalidades de amenazas 23

Violaciones a los derechos de personas defensoras que han solicitado medidas de protección a la UNP 24

Frecuencia de las violaciones al derecho a la vida 27

Liderazgos, comunidades y organizaciones en permanente situación de riesgo 28

Correlación entre autores de amenazas y asesinatos 30

1.3 Continuidad en las violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH durante el año 2020 32

Generalidad y focalización 34

Predominio de amenazas 37

Líderes y lideresas que habían solicitado medidas de protección a la UNP 38

Frecuencia y continuidad de las violaciones al derecho a la vida 40

Liderazgos, organizaciones, pueblos y comunidades en permanente situación de riesgo 42

Correlación entre autores de amenazas y/o asesinatos y presuntos autores 43

Capítulo 2
Rutas de protección 45

2.1 La protección ante amenazas, riesgos y vulnerabilidades 46

2.2 Dificultades en materia de protección individual 54

Cobertura limitada ante las necesidades de protección 56

Limitaciones en la adopción de los enfoques diferenciales y para la protección en los territorios 57
Obstáculos en el cumplimiento de decisiones judiciales 60

2.3 Dificultades en materia de protección colectiva. Balance del Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios 61

2.4. Problemas institucionales 74
La tercerización de funciones 76
Condiciones laborales precarias para los funcionarios de la UNP 78
Sistema de información vulnerable 78
Limitaciones en el funcionamiento de los esquemas de seguridad 79

2.5 El caso de la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT) 80
Antecedentes de las medidas de protección para ASCAMCAT 81
Dificultades en los trámites para solicitar medidas de protección individuales ante UNP 82
Múltiples y constantes dificultades en los esquemas de protección 84
Impactos de las medidas de protección en el trabajo de la asociación 85
Construcción de una ruta de protección colectiva para ASCAMCAT 85
Estado actual de la ruta de protección colectiva 87
Mecanismos comunitarios de protección y autoprotección 88

Capítulo 3
Elementos para el balance de las rutas de protección desde los enfoques diferenciales 92

3.1. Mujeres defensoras y lideresas 93

3.2 Personas defensoras LGBT 100
Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación 101
Unidad Nacional de Protección 104
Rutas de Protección Colectiva para Defensores y Defensoras LGBT 106
Plan de Acción Oportuna 106
Procuraduría General de la Nación 107
Defensoría del Pueblo 107
Programa de Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos 109

3.3 Líderes, lideresas y pueblos indígenas 110

3.4 Personas defensoras, lideresas y líderes del pueblo afrocolombiano 114

3.5 Dignatarias y dignatarios de acción comunal 122

3.6 Líderes, lideresas y organizaciones campesinas 124
Caso - Yuri Sirleny Quintero - Coordinación Política y Social Marcha Patriótica, Red de Derechos Humanos del Putumayo, Piamonte (Cauca) y Cofanía Jardines de Sucumbíos - Ipiales, (Nariño) 127

Caso - Óscar Gerardo Salazar Muñoz – Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (PUPSOC). Coordinación Política y Social Marcha Patriótica 129

Caso - Arnobi de Jesús Zapata Martínez - ASCSUCOR, Coordinación Política y Social Marcha Patriótica Córdoba 133

Caso - José David Ortega – Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba ASCSUCOR, Coordinación Política y Social Marcha Patriótica Córdoba 140

3.7 Integrantes del partido político Comunes y exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP que se reincorporan a la vida civil y sus familias 143

Recomendaciones 153

Bibliografía 159

Introducción

La defensa de los derechos humanos y la reivindicación de las causas sociales están estrechamente relacionadas con la garantía y el ejercicio de los derechos en una sociedad democrática. En primer lugar, porque la labor de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales comprende la denuncia y visibilización de las violaciones a los derechos, así como la exigibilidad de estos mediante mecanismos de incidencia política y también mediante el abordaje de diversas rutas jurídicas.

En segundo lugar, porque, para poder desarrollar su rol y actividades como personas defensoras, es fundamental el reconocimiento por parte de los Estados del derecho a defender derechos. Este derecho conlleva acciones en materia de prevención, respeto y garantías de protección y no repetición, así como de promoción y respeto de los derechos humanos.

Bajo ambas consideraciones, la labor de quienes defienden derechos y lideran causas sociales en Colombia es fundamental, pues esta ha sido uno de los pilares en la denuncia de las condiciones históricas de marginalidad y exclusión, en la denuncia de las violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto social y armado, en la defensa de los derechos civiles y políticos y de las condiciones para una vida digna, en la reivindicación de los derechos económicos, sociales y ambientales (DESCA), así como en el reconocimiento de derechos de sujetos de especial protección y en la adopción de los enfoques diferenciales.

Aunado a lo anterior, es necesario abordar las dimensiones individual y colectiva del derecho a defender derechos teniendo en cuenta que la defensa de los derechos y el liderazgo social pueden ser asumidos por personas, comunidades, organizaciones y pueblos. Por ello, además del riesgo en el que se encuentran algunos líderes y lideresas sociales, deben tenerse en cuenta los impactos de las agresiones a las personas defensoras en los colectivos a

los que pertenecen. Uno de estos impactos es el debilitamiento, y otro es la desintegración de los procesos colectivos, ante el riesgo permanente en el que viven las comunidades, organizaciones y pueblos que desarrollan de manera colectiva la defensa de los derechos.

Existe un consenso en la comunidad internacional sobre el deber de los Estados de proteger el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, y por ende de amparar y garantizar el derecho a defender derechos. Ello supone que, por regla general y en el marco de una sociedad democrática, las personas defensoras no se encuentran en riesgo en el desarrollo de su labor.

Sin embargo, el origen de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*[1], referida de manera abreviada como la Declaración sobre los derechos de las personas defensoras, parte de una realidad fáctica: en algunos Estados las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, en lugar de ser amparadas y protegidas son constantemente agredidas, siendo víctimas de violaciones a sus derechos.

Los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación (PGN) y las organizaciones sociales sobre la situación de las personas defensoras en Colombia, a los cuales haremos referencia en este documento, afirman que en Colombia las personas defensoras, los líderes y las lideresas sociales se encuentran en riesgo y son frecuentemente víctimas de agresiones.

Quienes se encuentran más expuestos a las violaciones de sus derechos, en desarrollo de su labor de defensa de los derechos humanos y su liderazgo, son los líderes y lideresas indígenas, afrocolombianos y campesinos, mujeres lideresas y defensoras, así como las personas defensoras LGBT, los y las dirigentes sindicales y comunales, y los exguerrilleros y exguerrilleras en proceso de reincorporación de las antiguas FARC-EP.

Respecto de las agresiones contra las personas defensoras, los informes mencionados refieren amenazas, estigmatización, asesinatos, tortura, violencia sexual y desaparición forzada. En perspectiva colectiva, las agresiones se traducen en amenazas colectivas, intimidación, estigmatización de comunidades, organizaciones y pueblos, desplazamiento forzado, confinamiento,

1 Declaración aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144, de 8 de marzo de 1999. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

bloqueos alimentarios, desarraigo, despojo o abandono forzado de tierras y territorios, entre otros.

En Colombia los riesgos individuales y colectivos tienen como denominador común la existencia de factores estructurales de exclusión y marginalidad que han permanecido por la falta de presencia del Estado en muchas regiones, así como las dinámicas del conflicto armado y la persistencia de sus impactos. Por ello, en el proceso de construcción del Acuerdo Final de Paz (AFP), las organizaciones sociales destacaron la necesidad de adoptar garantías en materia de protección y seguridad para las personas defensoras y los firmantes del acuerdo como una condición necesaria para avanzar hacia una paz estable y duradera.

La protección de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones constituye una obligación a cargo del Estado, en desarrollo de la cual le corresponde adoptar medidas legislativas y normativas para garantizar su protección. Otra manifestación concreta de esta obligación consiste en la protección integral de las personas, organizaciones y pueblos que se encuentran amenazados, mediante la evaluación del riesgo y la adopción de medidas de protección.

Con la finalidad de formular un balance de las rutas de protección previstas para las personas y colectivos que defienden los derechos y lideran causas sociales, este informe construido por un conjunto de organizaciones sociales[2] aborda el tema de las obligaciones del Estado colombiano en materia de protección, prevención y garantías.

El primer capítulo vincula el deber de protección del Estado con el derecho a defender derechos, a partir de las obligaciones establecidas en sede constitucional y reconocidas en instrumentos internacionales de derechos humanos. De manera complementaria, se presentan los aspectos centrales identificados en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación (PGN), sobre los riesgos a los cuales están expuestos quienes defienden derechos y lideran causas sociales en Colombia.

[2] Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP); Colombia Diversa; Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (PUPSOC); Asociación Campesina para el desarrollo del Alto Sinú (ASODECAS); Asociación Campesina del Sur de Córdoba (ASCSUCOR); Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT); Coordinación Social y Política Marcha Patriótica; Confederación Nacional de Acción Comunal; Programa de Prevención, Protección y Seguridad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos del Nororiente Colombiano; Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra - Red Agroecológica Nacional (ACVC) – RAN; y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

Este capítulo presenta además un panorama general de las violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, sus comunidades y organizaciones en dos períodos: del 1º de agosto de 2018 al 31 de diciembre de 2019, y del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020, identificando los patrones de generalidad y focalización de estas violaciones, los liderazgos, comunidades y organizaciones en permanente situación de riesgo y la correlación entre autores de amenazas y asesinatos.

El segundo capítulo se centra en el análisis de las rutas de protección a partir de la presentación del marco normativo en materia de protección individual y colectiva, con indicación de las dificultades y obstáculos identificados en el desarrollo de estos mecanismos.

El tercer capítulo presenta algunos elementos para el balance de las rutas de protección desde los enfoques diferenciales, desde la perspectiva de las mujeres defensoras y lideresas, las personas defensoras LGBT, las personas defensoras lideresas y líderes del pueblo afrocolombiano, los líderes y lideresas de pueblos indígenas, los y las dignatarios de acción comunal, los líderes, lideresas y organizaciones campesinas, los integrantes del partido político FARC, recientemente rebautizado como Partido Comunes, y los exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP que se reincorporaron a la vida civil y sus familias.

Finalmente, se presentan una serie de recomendaciones dirigidas al Estado colombiano, en el marco del cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención, protección y garantías para las personas, comunidades, organizaciones y pueblos que defienden derechos y lideran causas sociales.

Capítulo 1

El deber de protección en el marco de la labor de las personas defensoras de derechos humanos

La labor de las personas defensoras, los líderes y lideresas sociales es fundamental para la consolidación de la democracia y para la existencia del Estado de derecho. Las personas, comunidades y organizaciones que defienden los derechos y reivindican las causas sociales contribuyen a la denuncia de las violaciones a los derechos y a visibilizar las condiciones socioeconómicas y políticas que continúan generando desigualdad, exclusión e injusticia.

Por ello, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) "*Las defensoras y los defensores de derechos humanos contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos, pues actúan como garantes contra la impunidad*"[3].

[3] Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Sentencia de fondo, reparaciones y costas. 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192. Párr. 88.

Respecto de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, el Estado tiene los deberes de prevención y protección. El primero consiste "*en adoptar, en el marco de una política pública articulada, integral y diferencial, todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la ley, promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a su jurisdicción*"[4]. El deber de protección consiste en *"adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, que sean objeto de este Programa, con el fin de salvaguardar sus derechos*"[5].

Las medidas a adoptar para proteger el derecho a defender derechos deben tener en cuenta las garantías para el ejercicio de los derechos humanos, así como la protección de las personas y las comunidades y organizaciones cuando estas se encuentran en situación de riesgo. Así lo indica un informe de Protección Internacional:

> "La protección, ya sea individual o colectiva, siempre es relacional, ya que la protección o falta de protección de un defensor o defensora tiene un impacto sobre otras personas. Por lo tanto, las medidas de protección individual también deben considerar, entre otras cosas, el entorno en el que trabajan las personas defensoras, sus familiares y sus compañeros de trabajo, ya que, en la mayoría de los casos, la protección tiene un impacto que trasciende al individuo"[6].

En desarrollo del deber de protección, el Estado colombiano debe adoptar de manera integral y articulada un conjunto de acciones, para prevenir el riesgo y contrarrestar las amenazas considerando los contextos, las especificidades de los territorios, las condiciones de vulnerabilidad y la adopción de los enfoques diferenciales. Estos aspectos deben tenerse en cuenta en la adopción de medidas de protección para las personas defensoras, sus comunidades y organizaciones.

Este capítulo aborda la situación de las personas defensoras en Colombia, sus comunidades y organizaciones. Analiza, en la primera parte, el contenido de las obligaciones del Estado colombiano y las medidas a adoptar cuando las personas y colectivos que defienden los derechos humanos y lideran las causas sociales se encuentran en situación de riesgo.

La segunda parte presenta un panorama general de las violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, sus comunidades y organizaciones

4 Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011, art. 3.
5 Ibidem.
6 En: https://www.protectioninternational.org/sites/default/files/downloads-files/collective-protection_es-web-spreads.pdf, pág. 4.

en el período comprendido entre el 1º de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, identificando allí los patrones de generalidad y focalización de estas violaciones, los liderazgos, comunidades y organizaciones en permanente situación de riesgo y la correlación entre autores de amenazas y asesinatos. La tercera parte se centra en la continuidad de las violaciones a los derechos de las personas defensoras en el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2020.

1.1 Los deberes de prevención y protección en perspectiva individual y colectiva

A propósito de la pregunta ¿Quiénes se encuentran en riesgo al defender los derechos? Michel Forst, Relator Especial de ONU sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, expuso la siguiente respuesta en un informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas durante el 28º período de sesiones:

> "Los grupos más expuestos con los que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos de las minorías, los defensores del medio ambiente, los defensores de los derechos de las personas LGBTI, las defensoras y las personas que se ocupan de los derechos de la mujer, los defensores que se ocupan de la cuestión de las empresas y los derechos humanos, los defensores que trabajan en zonas expuestas a conflictos internos o catástrofes naturales, los defensores que viven en regiones aisladas, o los defensores que se ocupan de abusos cometidos en el pasado, como los familiares de víctimas de desapariciones forzadas"[7].

Las agresiones contra las personas defensoras son diversas: *"amenazas personales o contra miembros de su familia, campañas de difamación, amenazas de muerte, agresiones físicas, secuestros, acoso judicial, asesinatos u otras formas de hostigamiento e intimidación policiales"* [8]. En perspectiva colectiva, las agresiones se traducen en amenazas, intimidación, estigmatización de comunidades, organizaciones y poblaciones, desplazamiento forzado, confinamiento, despojo o abandono forzado de tierras y territorios, entre otros.

Respecto de la situación de las personas defensoras, sus comunidades y organizaciones en Colombia, Michel Forst, para ese entonces Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos, manifestó en el informe sobre

7 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 28º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst*, A/HRC/28/63, 29 de diciembre de 2014, pdf, pág. 10.

8 Ibidem, pág. 17.

la visita al país lo siguiente: *"(…) la gran mayoría de las personas defensoras de los derechos humanos están en peligro, y su riesgo ha aumentado en los últimos tres años desde la firma del Acuerdo de Paz"*[9]. En el informe mencionado se precisó que se encuentran en mayor riesgo:

> "Los líderes y lideresas sociales que defienden los derechos humanos en zonas rurales, en particular el Acuerdo de Paz, la tierra, los derechos de los pueblos étnicos y el medio ambiente, frente a los intereses de grupos criminales, grupos armados e ilegales, y frente a los intereses de actores estatales y no estales como empresas nacionales e internacionales y otros grupos de poder"[10].

En 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) vinculó el impacto colectivo de las agresiones contra las personas defensoras en el análisis sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, al afirmar que:

> "(…) los liderazgos sociales en Colombia cumplen una función fundamental dentro de las comunidades, pues actúan como intermediarios entre el Estado y la comunidad en la reivindicación de sus derechos. Por ello, las consecuencias de las agresiones cometidas contra estas personas son de particular relevancia, en virtud del impacto colectivo que estos generan por ser las y los líderes sociales los principales actores en la promoción y participación ciudadana de sus comunidades"[11].

Un informe de Protección Internacional destacó la importancia de la protección colectiva de comunidades y organizaciones como un mecanismo para garantizar la protección de los derechos humanos:

> "Las personas defensoras de los derechos humanos (DDH) no suelen actuar solas, sino en grupos, en colaboración con otros DDH, generando movimientos sociales, creando redes de apoyo y solidarizándose unos con otros. Centrar los mecanismos de protección de DDH en el individuo limita el impacto de las medidas a un número muy reducido de defensores. Además, ignora la dimensión colectiva del trabajo de defensa de derechos humanos, lo cual puede acabar socavando los procesos colectivos y la dinámica de los grupos y comunidades que trabajan juntos para defender distintas causas de derechos humanos"[12].

Así como la protección individual es necesaria y se constituye en un derecho de las personas defensoras y un deber del Estado, la protección colectiva, como

9 Ibidem.
10 Ibidem.
11 En: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf, pág. 36.
12 En: https://www.protectioninternational.org/sites/default/files/downloads-files/collective-protection_es-web-spreads.pdf, pág.3.

un derecho y correlativamente como una obligación de los Estados, es fundamental para aquellas comunidades, organizaciones y pueblos para los cuales la defensa de los derechos humanos y la reivindicación de las causas sociales es un propósito común que guía el trabajo de quienes integran estos colectivos.

La protección de las personas, comunidades, organizaciones y pueblos que defienden los derechos y reivindican las causas sociales en Colombia corresponde en primer lugar al Estado, mediante la adopción de medidas legislativas y de mecanismos o rutas que garanticen esta protección. Al respecto, la Constitución Política de 1991 establece que el Estado debe garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes reconocidos en la norma de normas y consagra la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la libertad personal.

Según la Constitución y los instrumentos internacionales, el Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó los siguientes aspectos relacionados con el deber de prevención:

> "El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales"[13].

Teniendo en cuenta el deber de protección del Estado y los riesgos a los que están expuestas las personas defensoras en Colombia, la Corte Constitucional ha amparado en sus decisiones los derechos de las personas defensoras.

La sentencia T-590 de 1998[14] declaró el estado de cosas inconstitucional ante la sistemática violación de los derechos fundamentales de ese grupo, teniendo en cuenta las constantes agresiones, la situación permanente de riesgo y la precaria respuesta institucional en materia de protección a los defensores de derechos humanos.

La sentencia T-1191 de 2004 manifestó que los defensores de derechos humanos son sujetos de especial protección constitucional, precisando *que "(…) el Estado está obligado a otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección*

---

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo).

14 Corte Constitucional, sentencia T-590 del veinte (20) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998),). M.P. Alejandro Martínez Caballero.

especial, más aún está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios de estas personas"[15].

Ante la continuidad en las violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, en diciembre de 2019 fue interpuesta una acción de tutela por la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos; la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines; la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; la Asociación Nacional de Afrocolombianos (AFRODES); Dejusticia y la Comisión Colombiana de Juristas[16]. Esta acción reclamó la protección de los líderes y las lideresas sociales que se encuentran en grave situación de riesgo para su vida, su integridad y su libertad personal, y logró que, en primera instancia, el Tribunal Superior de Bogotá diera órdenes a distintas instituciones para que se garantizara la protección de los diez (10) líderes y lideresas accionantes.

También exhortó al Estado colombiano a que ordenara a las instituciones competentes la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos[17]. Tras un proceso que implicó la nulidad de esta primera providencia, el Juzgado 45 Civil de Circuito falló nuevamente la tutela, amparando el derecho fundamental a defender los derechos humanos[18].

La situación de riesgo de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, presentada en la acción de tutela a través de los casos documentados por las organizaciones accionantes, había sido advertida por la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana No. 026 de 2018:

> "La Defensoría del Pueblo ha advertido reiteradamente la situación de riesgo a la que están expuestos los líderes sociales en el actual escenario, caracterizado por la conjunción de factores de riesgo estructurales y coyunturales que han exacerbado la violencia contra quienes ejercen la defensa de los derechos humanos en ámbitos locales y regionales. De forma particular se observa con preocupación el incremento en los casos de homicidio contra líderes comunales, indígenas, afrodescendientes y campesinos"[19].

---

15 Corte Constitucional, sentencia T-1191 veinticinco (25) de noviembre de dos mil cuatro (2004),). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

16 En: https://www.dejusticia.org/el-derecho-a-defender-derechos-representantes-de-movimientos-sociales- y-organizaciones-de-ddhh-presentamos-tutela-para-exigir-proteccion-de-nuestros-lideres-sociales/

17 En: https://www.dejusticia.org/juzgado-falla-a-favor-de-lideres-sociales-y-ordena-que-se-garantice- el-derecho-a-defender derechos-humanos/ https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item. php?id=289https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=289

18 En: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=388 En: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=388

19 Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana No. 026 del 28 de febrero de 2018, pág. PDF pág. 20.

En cuanto a la Procuraduría General de la Nación (PGN), el 13 de agosto de 2019 expidió la Directiva No. 011 dirigida al Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Unidad Nacional de Protección (UNP), Policía Nacional, gobernadores y alcaldes, personeros municipales y distritales, Defensoría del Pueblo y a los funcionarios de la PGN, con el fin de promover condiciones efectivas y priorizadas en materia de protección a los líderes y lideresas sociales en el marco del proceso electoral de octubre de 2019.

Ese mismo año, un informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA) destacó que, ante la persistencia de las violaciones a los derechos humanos y con el propósito de prevenir los riesgos y proteger los liderazgos, es necesaria la acción integral del Estado:

> "Se requieren acciones renovadas y eficaces en materia de seguridad, control territorial, presencia permanente de la Fuerza Pública y presencia efectiva e integral de todo el Estado en los territorios, que permitan mejorar las condiciones de seguridad, sociales, económicas y el desarrollo integral en las zonas con altos índices de inequidad y débil presencia estatal que coadyuve a la transformación territorial"[20].

Posteriormente, la Alerta Temprana No. 018 de 2020 advirtió sobre la situación de riesgo que viven las personas y comunidades en los territorios con presencia y accionar de actores armados no estatales y grupos armados de delincuencia organizada, por cuenta de los efectos y las medidas adoptadas para afrontar la emergencia sanitaria derivada por la pandemia de Covid-19. Como población en riesgo la Defensoría del Pueblo identificó en el documento mencionado a líderes y lideresas sociales y personas defensoras, población campesina y comunidades étnicas, reclamantes de tierras y víctimas del conflicto armado en procesos de reparación integral, población beneficiaria del programa PNIS, y personas en proceso de reincorporación de las FARC-EP.

En carta del 4 de mayo de 2020 dirigida a la UNP, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil manifestó que persistía la falla sistemática del Estado en su deber de proteger a los líderes y las lideresas sociales, y que en el contexto de la pandemia de Covid-19 los obstáculos en materia de protección para las personas y colectivos defensores de derechos humanos se habían agudizado, reflejándose a través de los siguientes problemas: demoras en la aprobación de medidas y la evaluación de riesgo, medidas incongruentes frente al nivel del riesgo, limitacio-

20 MAPP/OEA, "Vigésimo séptimo Informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA", OEA/Ser.G CP/doc. 5566/19, 30 octubre de 2019, pág. 9. En: https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/11/XXVII-Informe-Semestral_Espa%C3%B1ol.pdf

nes presupuestales y falta de apoyo material para implementar las medidas. En la comunicación las organizaciones firmantes solicitaron a la UNP:

> "(1) cumplir con todas sus obligaciones legales, constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos de manera oportuna y en el marco de la emergencia social, económica y sanitaria; (2) reevaluar la situación de riesgo debido a este contexto y asegurar que la Unidad esté respondiendo a posibles cambios en necesidades de seguridad, tomando en cuenta los cambios que representan las restricciones y medidas adoptadas para la seguridad de las y los defensores; y (3) responder a las necesidades de los casos específicos señalados en este documento"[21].

Durante el año 2020 la CIDH y la ONU reiteraron su preocupación por la agudización de la violencia en Colombia, en el marco de la pandemia y ante la continuidad de los impactos del conflicto armado. La CIDH rechazó los ataques contra personas defensoras en Colombia y condenó los riesgos a los que están expuestas en el marco de medidas de confinamiento y de la pandemia.

El Consejo de Seguridad de la ONU reiteró *"su profunda preocupación por las continuas amenazas, ataques y asesinatos contra líderes comunitarios y sociales, incluyendo mujeres lideresas y líderes y lideresas de las comunidades indígenas y afrocolombianas, así como los dirigidos contra ex miembros de las FARC-EP, que han persistido a pesar de la pandemia del Covid-19"*[22]. Esta declaración destaca, una vez más, la necesidad de implementar los mecanismos de garantías de seguridad establecidos en el Acuerdo Final de Paz de extender la presencia integral del Estado en las regiones afectadas por el conflicto, y de orientar sus esfuerzos en la lucha contra la impunidad.

La respuesta estatal en materia de investigación, juzgamiento y sanción continúa siendo precaria. En materia de protección, los esquemas de la Unidad Nacional de Protección no han logrado ser un contrapeso ante la violencia y los atentados contra las personas defensoras, líderes y lideresas sociales que se presentan en contextos predominantemente rurales.

Respecto a la prevención, las amenazas bajo las modalidades de generalizadas o focalizadas persisten, siendo por lo general avisos de hechos que suceden, pese a haber sido denunciados. Precisamente, la presencia integral del Estado fue uno de los aspectos identificados como condición necesaria para la implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP), entendiendo por tal presencia el cumplimiento de las deudas históricas y actuales con la población víctima del

21 En: https://www.cejil.org/sites/default/files/col_carta_de_sociedad_civil_a_la_unp_4_de_mayo_de_2020.pdf, pág. 1.

22 En: https://colombia.unmissions.org/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia-sc14255

conflicto social y armado y de la población que permanece en condiciones de vulnerabilidad y exclusión en la mayoría del territorio nacional.

Al respecto, el Gobierno nacional manifestó que las transformaciones que debían alcanzarse con la implementación del Acuerdo contribuirían a "*reversar los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio*"[23]. Complementariamente a los mecanismos establecidos en el AFP, en Colombia, a partir de la expedición del decreto 895 de 2017, se estableció el Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), con el propósito de articular todas las medidas de protección del Estado para el ejercicio de la política. Este sistema abarca todas las medidas individuales y colectivas para personas defensoras de derechos humanos, necesarias ante las violaciones a sus derechos.

Los casos documentados en el apartado que se presenta a continuación revelan cómo las denuncias de las amenazas y otras violaciones a los derechos son uno de los presuntos móviles de los asesinatos contra quienes defienden la vida y lideran las causas sociales. Las amenazas, son la violación a los derechos que se presenta por lo general después de las denuncias formuladas por las personas defensoras, y constituyen un mecanismo de intimidación y silenciamiento que busca debilitar a las comunidades y organizaciones.

1.2 Violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, entre el 1º de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019

Este apartado propone la descripción y el análisis de elementos o pautas comunes que se logran recopilar e identificar gracias a un instrumento elaborado conjuntamente por varias organizaciones que hicieron parte del informe *"El riesgo de defender y liderar: Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia"*[24] denominado: *"Base de datos en consolidación sobre violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras, los líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones"*[25].

---

23 Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016). Preámbulo.

24 En: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=388

25 La base de datos en consolidación se estructuró a partir de categorías comunes de análisis de las distintas organizaciones, documentando los siguientes aspectos: fecha; departamento, municipio, zona rural o urbana del suceso; nombre de la víctima; género, identidad o etnia de la persona; labor que realizaba, organización a la que pertenecía; violaciones conexas; resumen del caso; identificación de la fuente; posibles móviles o

En este instrumento se realizó un cruce de los registros de las distintas bases de datos de las organizaciones participantes y se obtuvo como resultado una base compartida y consolidada que registró un total de 396 violaciones de los derechos de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos entre el periodo del 1º de agosto de 2018 al 31 de diciembre de 2019. En la documentación de las 396 agresiones a líderes y lideresas y en el registro y relato de estos, se logran identificar las amenazas como hechos antecedentes a los homicidios.

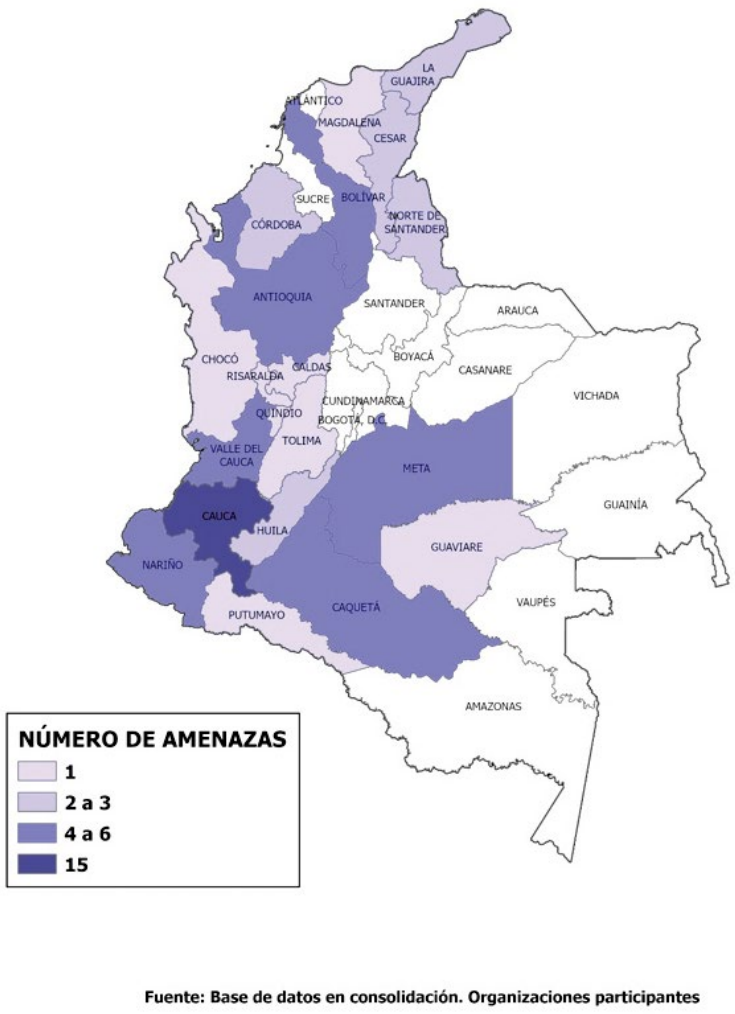
Diversas agresiones tales como amenazas, torturas, desapariciones forzadas, violencia sexual, desplazamientos forzados, lesiones físicas y atentados, antecedieron a la violación del derecho a la vida de las personas defensoras, líderes, lideresas, durante el periodo de análisis.

Generalidad y focalización

Entre el 1º de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, de los 396 asesinatos, se registran un total de 65 amenazas previas al homicidio. Las 65 amenazas se focalizan en Cauca con 15 de estos hechos; 6 en Antioquia; 5 en Nariño, Meta y Bolívar; 4 en Valle del Cauca y Caquetá; 3 en Norte de Santander, Huila y Cesar; 2 en Guajira y Córdoba y 1 en Tolima, Risaralda, Quindío, Putumayo, Magdalena, Guaviare, Chocó y Caldas.

En total, las amenazas que fueron una agresión previa a los homicidios se focalizaron en 49 municipios, ubicados en 20 departamentos. Los municipios más afectados son Caloto y Tumaco con 4 casos cada uno; Caucasia, El Dovio, Montecristo, Puerto Lleras, Riohacha, Riosucio, Santander de Quilichao, Suárez, Toribío y Villavicencio con 2 casos cada uno. Los municipios restantes registran 1 agresión.

causas, mecanismos e instrumentos de la agresión y presuntos autores. El análisis se realizó en el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019. Las organizaciones que hicieron aportes con sus bases de datos fueron: Sisma Mujer, Colombia Diversa, la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, y la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, CNOA. También se incorporaron análisis y planteamientos al panorama nacional y regional con aportes de: el Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano, PUPSOC; Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, CAJAR; Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, CSPP; Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, CCEEU; Red de Derechos Humanos del Sur Occidente Colombiano "Francisco Isaías Cifuentes"; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI.

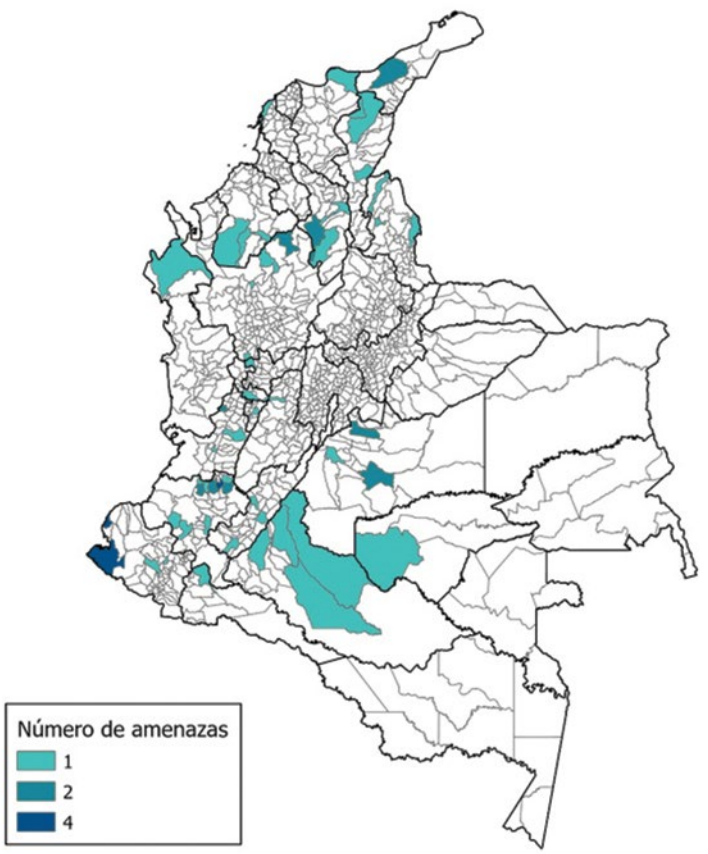


Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020.

El predominio de las amenazas como una forma de violencia previa a los asesinatos permite identificar pautas comunes, seguimiento y estigmatización a quienes defienden y promueven los derechos humanos. La extensión de las amenazas previas al asesinato, en más de la mitad del territorio nacional, permi-

te identificar conductas por medio de las cuales se busca acallar a las personas defensoras de derechos humanos y debilitar e intimidar a los nuevos liderazgos, a las comunidades y a las organizaciones.

AMENAZAS QUE CULMINARON EN HOMICIDIOS POR MUNICIPIOS
1° DE AGOSTO DE 2018 A 31 DE DICIEMBRE DE 2019



Fuente: Base de datos en consolidación. Organizaciones participantes.

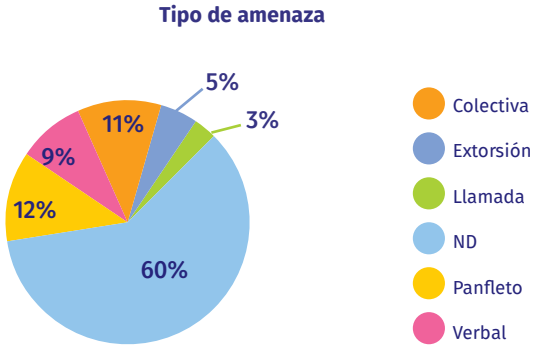
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020.

Las amenazas que culminaron en homicidios se focalizaron en zonas urbanas y zonas rurales. Al menos 34 homicidios que tuvieron como agresión previa la amenaza, se produjeron en zona rural, 16 en zona urbana y 15 casos en los que no se tiene información suficiente que dé cuenta de la zona donde se cometió el hecho. La focalización de estas agresiones permite identificar el predominio de los homicidios en contextos rurales.

En estos contextos la mayoría de personas defensoras, líderes y lideresas llevan a cabo sus actividades o roles de liderazgo. Muchos de ellos trabajan, viven y realizan trayectos diarios en veredas, fincas y corregimientos. A través de las vivencias y pervivencias en estas zonas, logran Identificar las necesidades y vulneración de derechos en sus comunidades y organizaciones. En las zonas rurales, los líderes y lideresas son quienes apoyan, coordinan y conducen actividades de carácter colectivo en pro de mejorar y de dignificar las condiciones de vida de las organizaciones, pueblos y comunidades.

Diversas modalidades de amenazas

Se identifican amenazas individuales y colectivas por medios de panfletos, llamadas telefónicas y de manera verbal. En el 60% de los casos se tiene conocimiento que, previo al homicidio se produjeron amenazas, pero no se tiene conocimiento del tipo de amenaza. En el 12% de los casos se sabe que el método por el cual se llevó a cabo la amenaza fue el panfleto, en el 11% fue colectiva, en un 9% de forma verbal, en un 5% por extorsión y en un 3% por llamada telefónica.



Tipos de amenazas previas a los asesinatos de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH

Fuente: Base de datos en consolidación (1º de agosto de 2018 a 31 de diciembre de 2019).
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020.

El método que predomina a la hora de realizar amenazas es el panfleto. A través de este medio se envían mensajes intimidatorios o expresiones peyorativas declarando a las personas defensoras como objetivos militares, y muchas veces haciendo alusión a la labor o activismo que el líder o lideresa desarrollaba. También amenazan a quienes promuevan políticas de izquierda y defensa de derechos humanos. Asimismo, se amenaza a familiares o personas cercanas a las personas defensoras de derechos humanos.

Hay líderes y lideresas que han recibido amenazas de manera reiterada. Este es el caso del líder Víctor Manuel Trujillo Trujillo, asesinado el 15 de enero de 2019 en la vereda Puerto Guamo en el municipio de Montecristo, Bolívar. El líder Víctor Manuel era reconocido en su comunidad por su liderazgo y su música. Su nombre artístico era *Victtote*, pues además de desempeñar una labor con su comunidad, Trujillo interpretaba música urbana. Participó activamente en el paro agrario de 2013 y fue miembro de la junta directiva de Aheramigua, pero decidió retirarse debido a fuertes amenazas por parte de grupos paramilitares.

Durante el tiempo en el que recibió las amenazas se exilió en Ecuador, donde no tuvo acceso a la protección estatal. Además, la Asociación de Hermandades Agroecológicos y Mineros de Guamocó (Aheramigua), organización a la que pertenecía, denunció persecución y detenciones arbitrarias por parte de agentes del Estado. Finalmente, según se difundió en medios, el presunto responsable de este homicidio es el grupo armado del Frente Guillermo Ariza del Ejército de Liberación Nacional (ELN)[26]. Aunado a lo anterior, diversos actores armados amenazaron e intimidaron al líder Víctor Manuel con el objetivo de acallarlo y evitar que siguiera trabajando en favor de su comunidad.

Violaciones a los derechos de personas defensoras que han solicitado medidas de protección a la UNP

Colombia ha implementado una serie de acciones con el fin de abordar las violaciones a los derechos de personas defensoras, líderes y lideresas sociales. Muchas de estas acciones e instituciones no han dado el fruto esperado. Este es el caso de la Unidad Nacional de Protección (UNP), que hace parte del Ministerio del Interior. La UNP es la principal institución encargada de brindar protección a líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos en situación de riesgo.

26 En: https://www.semana.com/amp/asesinato-de-victor-trujillo-musico-y-lider-social-en-bolivar/598094

En el lapso de tiempo en que la UNP ha venido llevando a cabo su labor, se han identificado deficiencias en el diseño, funcionamiento y cobertura. Muchos líderes y lideresas han encontrado trabas y procesos engorrosos para acceder a estos mecanismos de protección. Algunos de ellos desisten y se ven en la necesidad de buscar medidas de autoprotección, de manera individual o con sus comunidades, organizaciones y pueblos.

Un gran número de líderes y lideresas han solicitado medidas de protección y esta situación ha generado un crecimiento exponencial en la cantidad de solicitudes, disminuyendo la capacidad de respuesta, por lo que a muchas personas defensoras de derechos humanos se les niegan las medidas de protección o no se les realiza un estudio adecuado del nivel de riesgo. Esto genera una gran dificultad, ya que muchos líderes y lideresas se encuentran vulnerables ante los diversos actores armados que hacen presencia en los territorios.

Durante el periodo comprendido entre el 1º de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, con referencia a las 65 amenazas que culminaron en homicidios, la base de datos en consolidación registra un total de 60 casos en que los líderes y lideresas no contaban con medidas de protección. Tan solo 5 casos contaban con medidas de protección, pero como se evidencia, estas no fueron efectivas. Las 5 personas defensoras de derechos humanos asesinadas, a pesar de contar con medidas de protección, estaban ubicadas en los municipios de Tumaco (Nariño), Convención (Norte de Santander), Río Viejo (Bolívar), Suárez (Cauca) y Mocoa (Putumayo).

Entre las pocas medidas de protección que se asignaron en el periodo de análisis, se encuentra el caso del líder social Nilson Richard Caicedo, quien tenía esquema de protección asignado por la UNP y había denunciado diez amenazas en su contra[27]. El asesinato de Nilson Richard Caicedo se perpetró el 22 de diciembre de 2019 en Mocoa, Putumayo. Nilson es recordado por trabajar en la zona de la cordillera nariñense en temas relacionados con la defensa del desarrollo de comunidades negras, en el municipio de Cumbitara. Sobre las intimidaciones, se sabe que fue víctima de amenazas reiteradas en los últimos meses y sobrevivió a una serie de atentados perpetrados presuntamente por grupos paramilitares, quienes además asesinaron a 3 de sus hermanos[28].

27 En: https://noticias.caracoltv.com/colombia/lider-social-asesinado-en-mocoa-habia-denunciado-diez-veces-amenazas-en-su-contra

28 En: https://www.elespectador.com/noticias/nacional/investigan-asesinato-de-nilson-caicedo-lider-social-de-la-cordillera-narinense/

El 2 de septiembre de 2018, en el barrio Belén de Ocaña, Norte de Santander, fue asesinado el dirigente político y líder social Alirio Antonio Arenas Gómez, de 45 años de edad. El líder fue elegido concejal por el partido MAIS, era presidente de la Junta de Acción Comunal, del Concejo Municipal de Convención y hacía parte del Movimiento por la Constituyente Popular (MCP). Se destacó por su liderazgo en la vereda San Isidro, zona rural de Convención. Aunque Gómez había denunciado amenazas de muerte en su contra, la Unidad Nacional de Protección no le había asignado el esquema de seguridad que ya había sido aprobado. En el hecho también resultó herido Johnny García Guerrero[29]. Estos casos revelan la urgencia en la adopción, por parte del Estado colombiano, de medidas idóneas, oportunas y eficaces en materia de prevención y protección.

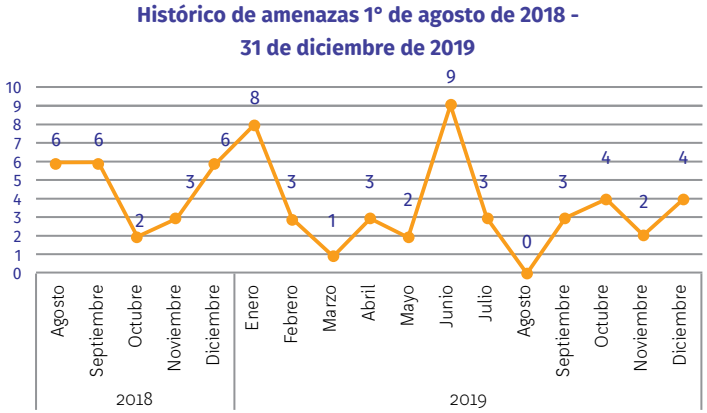
Un ejemplo en el que se evidencia que la UNP en su labor misional no ha adoptado las recomendaciones necesarias para prevenir o proteger a las personas defensoras de derechos humanos son las solicitudes de medidas de protección que se negaron. En los 65 casos de homicidios que tuvieron como hecho previo una amenaza, se identifica que en 9 casos, los líderes y lideresas solicitaron medidas de protección que no fueron aprobadas o no se dio respuesta. En 7 casos se dio un No como respuesta, en 1 caso de carácter individual no se dio respuesta, y en otro caso de carácter colectivo tampoco se dio respuesta.

Al líder Jesús Ignacio Gómez Ávila, por ejemplo, no se le brindaron medidas de protección. El líder cívico había denunciado amenazas en su contra, por lo que solicitó apoyo de la Unidad Nacional de Protección "*pero le respondieron que no veían una amenaza contra su vida y se la negaron*"[30]. Gómez Ávila fue asesinado el 19 de diciembre de 2018 en el municipio de San Vicente del Caguán, en el Caquetá, junto a Viviana Muñoz Marín, quien trabajaba en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Gómez había participado en los paros ganaderos y lecheros en Caquetá, y Muñoz se encontraba en proceso de acompañamiento de reincorporación a exintegrantes de las Farc-EP en el departamento[31].

29 En: https://pacifista.tv/notas/lideres-sociales-asesinados-inicio-implementacion/
30 En: https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/asesinato-de-funcionaria-de-la-arn-en-caqueta-no-estaria-relacionado-con-su-labor-307432
31 En: https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-duro-relato-del-esposo-de-la-psicologa-asesinada-en-caqueta/

Frecuencia de las violaciones al derecho a la vida

Las violaciones de derechos humanos de quienes defienden derechos y lideran causas sociales se focalizan en gran parte del territorio nacional. Además, se identifica la continuidad y agudización de estos hechos a través del tiempo. En el periodo comprendido entre el 1º de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019 predominaron los homicidios a los cuales precedieron las amenazas.



Frecuencia de amenazas previas a los asesinatos de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH

Fuente: Base de datos en consolidación (1º de agosto de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019).
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020.

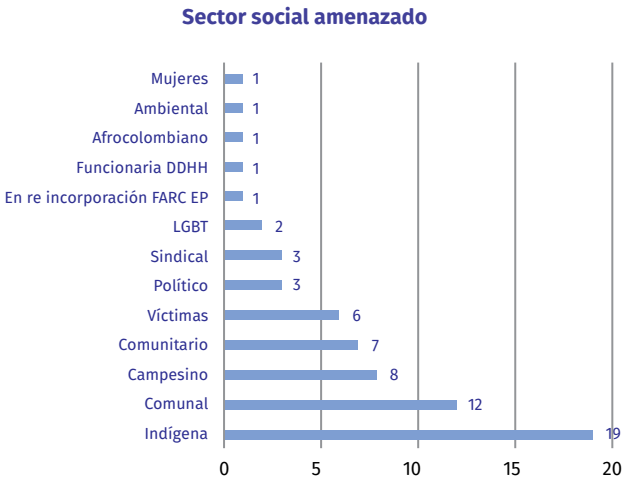
Como lo evidencia la gráfica anterior, en casi todos los meses se registran agresiones a la vida de líderes y lideresas, viéndose un aumento a mitad y finales de 2018 e inicio y mitad de 2019. Los picos más altos están en junio de 2019 con 9 casos; le siguen enero de 2019 con 8 casos y agosto, septiembre y diciembre de 2018 con 6 casos. El pico más alto del año 2019 puede estar ligado a las elecciones o comicios regionales llevadas a cabo el 27 de octubre de 2019. En fechas anteriores al 27 de octubre, cuando se llevaron cabo las campañas para elección de gobernadores, diputados, alcaldes y ediles, se registraron diversas agresiones a los derechos humanos de líderes y lideresas del sector político.

Entre las diversas agresiones al sector político se encuentra el caso de la lideresa Karina García, asesinada el 1º de septiembre de 2019. La lideresa era candidata a la alcaldía de Suárez (Cauca) por el partido Liberal. El crimen ocurrió en zona rural de Suárez, en el corregimiento de Betulia, donde desconocidos

dispararon contra el vehículo en el que se desplazaba junto a varios acompañantes. En el hecho, 5 personas más fueron asesinadas y la camioneta fue incinerada. Al parecer, durante la campaña, la lideresa había sido víctima de varias acciones intimidantes tales como amenazas y daños a su publicidad[32].

Liderazgos, comunidades y organizaciones en permanente situación de riesgo

Según la base de datos en consolidación, en el período comprendido entre el 1º de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, se lograron identificar 13 sectores de liderazgo donde luego de la amenaza se cometieron homicidios. Los liderazgos identificados son: 1. Mujeres, 2. Ambiental, 3. Afrocolombiano, 4. Funcionario(a) de DDHH, 5. En reincorporación FARC-EP, 6. LGBT, 7. Sindical, 8. Político, 9. Víctimas, 10. Comunitario, 11. Campesino, 12. Comunal y 13. Indígena[33].



Sectores de liderazgo amenazados antes del homicidio

Fuente: Base de datos en consolidación (1 º de agosto de 2018 a 31 de diciembre de 2019).
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020.

32 En: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/asesinan-a-karina-garcia-candidata-de-la-alcaldia-de-suarez-cauca/

33 Los sectores referidos corresponden a los identificados en las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y en los respectivos informes de seguimiento.

El sector de liderazgo y defensa más afectado es el indígena con 19 casos que corresponden al 12,35% del total de amenazas que culminaron en homicidios. Dentro de este sector se incluyen autoridades tradicionales, gobernadores y gobernadoras, médicos tradicionales, guías, docentes, sacerdotes indígenas, guardias indígenas y miembros de territorios indígenas que participan activamente en la acción colectiva y que están en procesos de formación.

El departamento donde ocurrió el mayor número de asesinatos de líderes, lideresas y personas defensoras pertenecientes a los pueblos indígenas en el periodo mencionado fue el Cauca, con 8 casos, seguido del departamento de Nariño con 3, Guajira con 2 y Caldas, Cesar, Chocó, Huila, Quindío y Antioquia con 1.

El segundo sector más afectado es el sector comunal con 12 casos, correspondiente a 7,8%. Este sector incluye a todas las personas que hacen parte de una Junta de Acción Comunal, es decir presidentes, vicepresidentes, fiscales, secretarios, tesoreros, vocales y dignatarios y dignatarias de Juntas de Acción Comunal o Juntas Administradoras Locales. En el sector comunal, el departamento más afectado es Norte de Santander con 3 casos, le sigue Meta con 2 casos y finalmente están: Nariño, Caquetá, Cauca, Cesar, Huila, Valle del Cauca y Antioquia con un 1 caso cada uno.

El tercer sector más afectado es el campesino con 8 casos, correspondiente a 5,2%. Se incluye en este sector a quienes velan por la promoción y protección de los derechos del campesinado, la defensa de la tierra y los derechos agrarios. El departamento que encabeza este sector es Meta con 3 casos; le sigue Cauca con 2 casos; Bolívar, Córdoba y Huila con 1 caso cada uno.

El hecho de que los sectores indígena, comunal y campesino sean los más afectados refleja y evidencia las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran las poblaciones rurales. Aunado a lo anterior, se identifica una focalización en las violaciones a los derechos de los liderazgos locales y regionales, afectando a las familias, comunidades y organizaciones. Desde las áreas rurales, los liderazgos comunales, campesinos e indígenas exigen el respeto de los derechos humanos y promueven condiciones de vida digna en las comunidades y organizaciones.

En los homicidios donde ha habido una amenaza previa, se ven afectadas organizaciones campesinas, Juntas de Acción Comunal, cabildos, resguardos, consejos comunitarios, entidades de DDHH, espacios comunitarios, fundaciones, mesa de víctimas, organizaciones LGBT y partidos políticos. El día 27 de junio de 2019, en zona rural de Montelíbano Córdoba, fue asesinado y torturado el líder social Manuel Gregorio González. El líder era beneficiario del Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS), hacía parte de Coordinadora Nacional

de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), del movimiento político Marcha Patriótica y de la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba (ASCSUCOR). El día 26 de junio, el líder salió de zona urbana y se dirigía a su vivienda en la vereda Unidas del corregimiento El Palmar. En el trayecto, miembros del grupo paramilitar Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) se lo llevaron a la fuerza, lo torturaron y asesinaron[34].

Correlación entre autores de amenazas y asesinatos

De acuerdo con la información registrada en la base de datos en consolidación, en los 65 casos en los cuales la amenaza fue previa al homicidio se logró identificar a los presuntos autores, tanto de amenazas como de homicidios, así:

Presuntos autores de las amenazas	
Autor sin identificar	38
Grupo armado sin identificar	9
Civil	4
Autodefensas Gaitanistas de Colombia	3
Paramilitares	2
Los Caparros o Caparros	2
Águilas Negras	2
Disidencias de Farc	2
Los Urabeños, el Clan del Golfo y Los Paisas	1
ELN	1
ELN-Agente del Estado	1
Total	**65**

Presuntos autores de los homicidios	
Autor sin identificar	36
Disidencias de Farc	8
Grupo armado sin identificar	7
Paramilitares	5
ELN	5
Águilas Negras	1
Civil	1
Ejército Nacional	1
Los Caparros o Caparros	1
Total	**65**

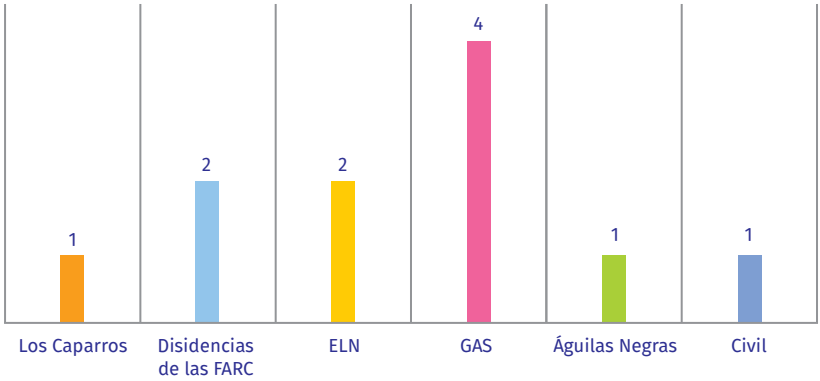
Presuntos autores de amenazas y homicidios de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH

Fuente: Base de datos en consolidación (1º de agosto de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019).
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020.

[34] En: https://www.elespectador.com/noticias/nacional/asesinan-a-campesino-beneficiario-de-sustitucion-de-cultivos-en-cordoba/

Con la identificación de los presuntos autores de amenazas y homicidios, se logra establecer una relación en la que se evidencia que el mismo grupo armado fue quien cometió la amenaza y posteriormente el homicidio. Como lo muestra la siguiente gráfica, en 4 casos se logra establecer que grupos armados sin identificar (GAS) fueron quienes presuntamente realizaron la amenaza y posteriormente cometieron el homicidio, 2 casos en los cuales el presunto responsable tanto de la amenaza como el homicidio fueron Disidencias de FARC, 2 casos con presuntos responsables integrantes del Ejército de Liberación Nacional (ELN), 1 caso del grupo paramilitar denominado Caparrapos o Caparros, 1 caso de una persona civil[35] y 1 caso de las Águilas Negras.

Casos correlacionados: Amenazas y asesinatos



Correlación de amenazas y asesinatos de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH

Fuente: Base de datos en consolidación (1º de agosto de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019) Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020

Dentro de diversas agresiones que a diario viven los líderes y lideresas, tales como confinamiento, tortura, desplazamiento forzado, violencia sexual, atentados, lesiones físicas y desaparición forzada, los homicidios y amenazas se identifican como las formas de violencia predominantes en los distintos ámbitos

35 El presunto "autor civil" hace referencia a la identificación de una presunta responsabilidad de parte de una persona civil, es decir, una persona que no tiene connotación o hace parte de un grupo armado. Cabe aclarar que algunos de estos casos se tratan de feminicidios, donde la noticia referencia a la persona que cometió el hecho con nombres y apellidos propios. Se diferencia del "autor sin identificar" porque en esta presunta autoría no se tiene información e indicios de quien fue el presunto responsable, mientras que en el presunto "autor civil" se cuenta con información básica de la persona y el hecho, como es el nombre y apellido, lugar de los hechos y circunstancias.

en los que ejercen liderazgos las personas defensoras de derechos humanos. El aumento de asesinatos y amenazas a líderes y lideresas ha propiciado escenarios de impunidad, además de reflejar la ineficacia de las rutas de protección establecidas por el Gobierno colombiano.

El alto y variado conjunto de violaciones, especialmente asesinatos y amenazas, permite afirmar que persisten los altos niveles de violencia, afectando la defensa de quienes velan por los derechos humanos, por sus organizaciones y comunidades, generando impactos individuales y colectivos en la sociedad.

La grave situación de seguridad que enfrentan quienes ejercen la defensa de los derechos humanos se ve comprobada con la existencia de amenazas específicas o generalizadas a través de llamadas telefónicas, panfletos, mensajes por *WhatsApp*, amenazas verbales, entre otros medios. Este accionar provoca miedo y zozobra en los líderes, lideresas, personas defensoras de derechos humanos, familiares y población civil en general, contribuyendo al debilitamiento, y en algunos casos, destrucción de los procesos organizativos.

1.3 Continuidad en las violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH durante el año 2020

El año 2020 fue altamente violento para los líderes, lideresas y personas defensoras de los derechos humanos en el país. Los asesinatos, las amenazas, los desplazamientos forzados y las persecuciones se convirtieron en una constante para aquellas personas que han decidido trabajar y luchar por los derechos humanos. El panorama durante este año se agudizó por cuenta de la pandemia del Covid-19 y las medidas de aislamiento preventivo, establecidas en lo nacional y lo local.

Aunado a lo anterior, los riesgos permanecen en medio de diferentes barreras en la implementación del Acuerdo de Paz y por el incremento en las disputas territoriales entre los diferentes grupos armados ilegales. Estos factores se relacionan directamente con la falta de acción estatal. Durante el año 2020 fueron pocas las medidas emitidas para proteger y reducir la regularidad de estos sucesos en el territorio colombiano, en especial, en las zonas que históricamente se han visto afectadas por el conflicto armado.

Durante el año 2020, desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre, se registraron 321 asesinatos a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH. Estas cifran fueron recolectadas mediante la Base de Datos de Violencia Sociopolítica

(BDVSP)[36] de la CCJ, con el apoyo y aporte de información de la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica

Los casos registrados corresponden a aquellas personas que ejercían alguna actividad de liderazgo o defensa a favor de los DDHH y fueron asesinadas. Estos datos han sido extraídos de diferentes medios de comunicación nacional, local y comunicados oficiales de diferentes organizaciones sociales. De acuerdo con estos registros, ha sido posible establecer algunos patrones que tienden a repetirse en los diferentes asesinatos, entre los que se encuentran:

- Continuidad e incremento en las amenazas como formas de intimidación previa a los asesinatos, situación agravada por cuenta de las medidas de aislamiento decretadas en el marco de la pandemia.
- Los asesinatos a los líderes y lideresas prevalecen en las zonas con cultivos ilícitos y zonas de disputas territoriales, acompañados por otro tipo de violación que se ha vuelto constante: las masacres. (Verdad Abierta, 2020)[37].
- Aumento en el número de violaciones de los derechos humanos a los líderes, lideresas vinculados al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS) y a la implementación del Acuerdo de Paz, en especial a los vinculados con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)[38].

Como se mencionó anteriormente, las amenazas previas a los líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH son un hecho que en algunos casos antecede a los asesinatos. Por ello, este apartado se centrará en analizar esta dinámica, ya que es un elemento de gran importancia que ha persistido en el tiempo y al cual no se le ha prestado la atención debida para prevenir los asesinatos.

Los elementos que se desarrollarán en este apartado para comprender algunas dinámicas de las amenazas previas a los asesinatos, son: focalización de las

36 Información recopilada por el Área de Investigación de la CCJ, en una base de datos en la que se registraron casos de violaciones a los derechos de las personas defensoras y líderes sociales desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2020. En la base mencionada se documentaron los siguientes aspectos: fecha; departamento, municipio, nombre de la víctima; género, identidad o etnia de la persona; labor que realizaba, organización a la que pertenecía; violaciones conexas; resumen del caso; identificación de la fuente; posibles móviles o causas, mecanismos e instrumentos de la agresión y presuntos autores. Las fuentes de los casos documentados fueron las siguientes: periódicos nacionales, periódicos locales y comunicados de organizaciones sociales e información sobre los casos difundidos en las redes sociales de las organizaciones sociales. Una vez realizado el registro, se contrastó y se complementó la información con aportes de casos documentados por Marcha Patriótica y con información aportada por organizaciones sociales.

37 Verdad Abierta. (23 de agosto 2020). "*Colombia: 93 masacres en 20 meses*". Recuperado de: https://verdadabierta.com/colombia-93-masacres-en-20-meses/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20un%20rastreo,y%20por%20un%20mismo%20actor.

38 Comisión Colombiana de Juristas. (2020). "*El riesgo de defender y liderar: Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia.*". Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, PDF, págs.321-322.

amenazas previas, tipos de amenaza, respuesta a solicitudes de protección, periodicidad, sectores más afectados y presuntos autores. Estos elementos fueron identificados a partir del análisis de las cifras aportadas por la BDVSP de la CCJ.

A partir del análisis de los 63 casos de amenazas previas a los homicidios, se encontró que los departamentos en los cuales se evidenció más este fenómeno fueron: Cauca con 20 casos, Nariño con 10 casos, Putumayo, Chocó, Antioquia y Valle del Cauca con 3 casos. Estos departamentos comprenden el suroccidente colombiano y son escenarios continuos de violaciones a los DDHH. La situación en estos departamentos está relacionada con las dinámicas propias del conflicto armado en Cauca, Valle y Nariño. En este sentido cabe destacar lo mencionado por la Comisionada de la verdad Alejandra Miller[39], quien precisó que en Cauca, Valle y Nariño persisten factores de pobreza, desigualdad, racismo estructural y confrontaciones armadas por el control territorial.

Generalidad y focalización

Dentro de la BDVSP se identificó que de los 321 registros de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH en el 2020, en 63 casos las víctimas fueron previamente amenazadas. El número de amenazas previas da cuenta de la debilidad estatal para proteger a las personas amenazadas y darles garantías para que continúen ejerciendo sus labores en la defensa y promoción de los DDHH.

Desde el 1º de agosto de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019, se presentaron 65 amenazas previas en 17 meses, mientras que en el año 2020 se presentaron 63 casos en tan solo 12 meses. La diferencia en el número de casos de estos dos períodos es significativa porque afirma el incremento de las amenazas y la falta de acción estatal para prevenir los asesinatos.

Otros departamentos presentaron hechos similares: Norte de Santander, Magdalena, Bolívar, Caldas y Cesar reportaron 2 casos, cada uno. En departamentos como Córdoba, Tolima, Guaviare, Meta, Huila, Boyacá, Cundinamarca, Quindío y Atlántico se presentó 1 caso por cada departamento, durante el 2020. Aunque el número de casos de estos departamentos es inferior respecto a los evidenciados en el suroccidente colombiano, esto no deja de demostrar que las amenazas previas son una dinámica empleada en todo el territorio colombiano. De los 32 departamentos, en 21 se registraron amenazas previas.

39 El Tiempo. (24 de agosto 2020) En: https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/masacres-en-colombia-la-violencia-en-cauca-valle-y-narino-mas-alla-de-las-muertes-532502

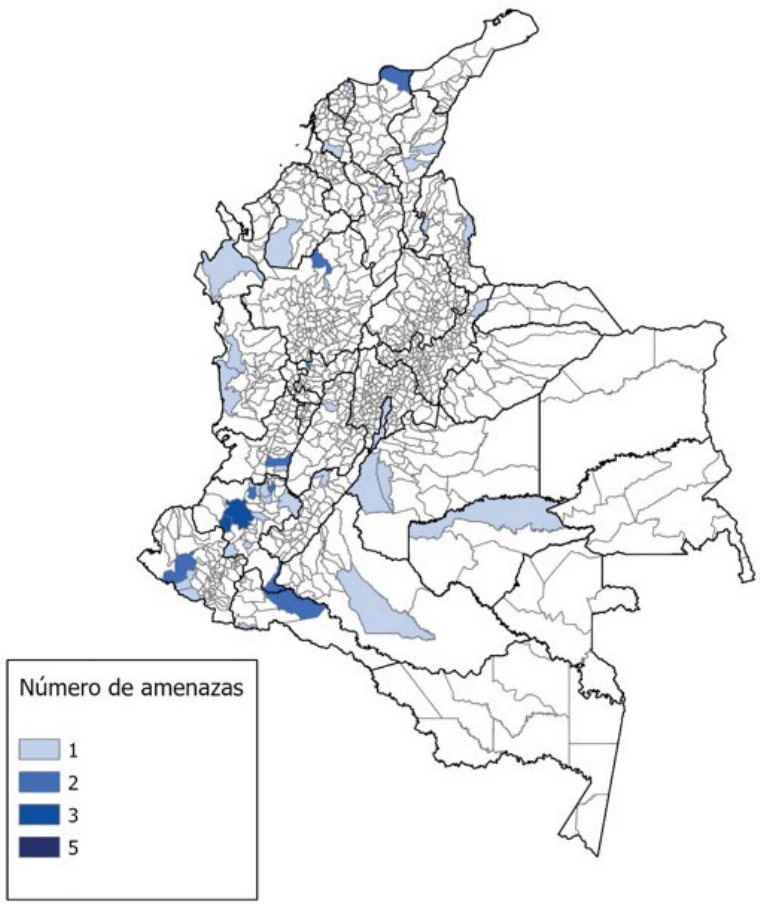
Pese a las diferencias en el número de casos registrados por departamento, la mayoría de estos se relacionan con la presencia en estos territorios de economías ilegales, grupos armados y disputas territoriales. Además de estos factores, la prevalencia de las violaciones a los derechos de las personas defensoras en algunos territorios también se ha visto asociada con la implementación del PNIS y las zonas en las que se desarrollan los PDET. En este sentido, es preciso identificar que los departamentos en los que se han implementado los PNIS y los PDET son: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño y Norte de Santander [40].

Igualmente, es importante precisar cuáles son los municipios pertenecientes a estos departamentos y en los cuales se han presentado las amenazas previas. En el mapa denominado "Amenazas que culminaron en homicidios por municipios" se presenta la ubicación de estos.

Los municipios en los cuales se presentaron amenazas previas son: Tumaco con 5 casos, Argelia y El Tambo con 3 casos, Suárez, Supía, Tarazá, Caloto, Palmira, Piamonte, Puerto Guzmán y Santa Marta, cada uno con 2 casos por municipio y/o ciudad. Como se mencionó anteriormente, las amenazas han sido reiteradas en algunos municipios lo cual confirma la preexistencia de la focalización, la continuidad de esta modalidad y una vez más el nulo accionar estatal.

40 Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2019) Informe de Gestión PNIS.

AMENAZAS QUE CULMINARON EN HOMICIDIOS POR MUNICIPIOS
1° DE ENERO DE 2020 A 31 DE DICIEMBRE DE 2020

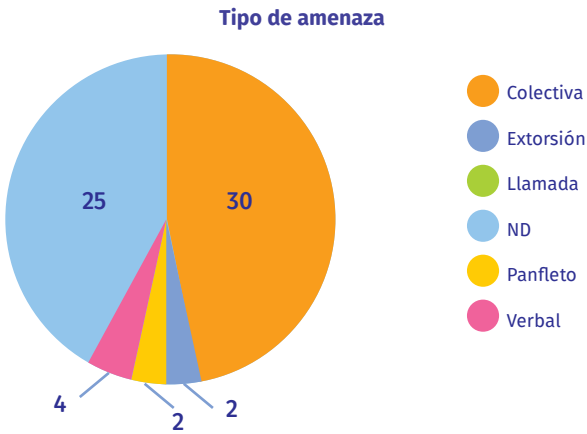


Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH (enero a diciembre 2020)

Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020

Predominio de amenazas

Las amenazas previas que se realizaron a los líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH se dan de distintas maneras y dentro de la BDVSP de la CCJ se han identificado algunas de estas: colectiva, extorsión, panfleto y verbales. Cabe resaltar que, en los diferentes casos registrados por amenazas que precedieron a los asesinatos, en algunos de estos no fue posible establecer el tipo de amenaza. En la siguiente gráfica se presentan el número de casos por amenaza habiendo identificado 30 amenazas colectivas, 4 amenazas verbales, 2 amenazas extorsivas, 2 amenazas por panfleto y 25 casos en los cuales no se establece el tipo de amenaza y que están identificados como "sin información".

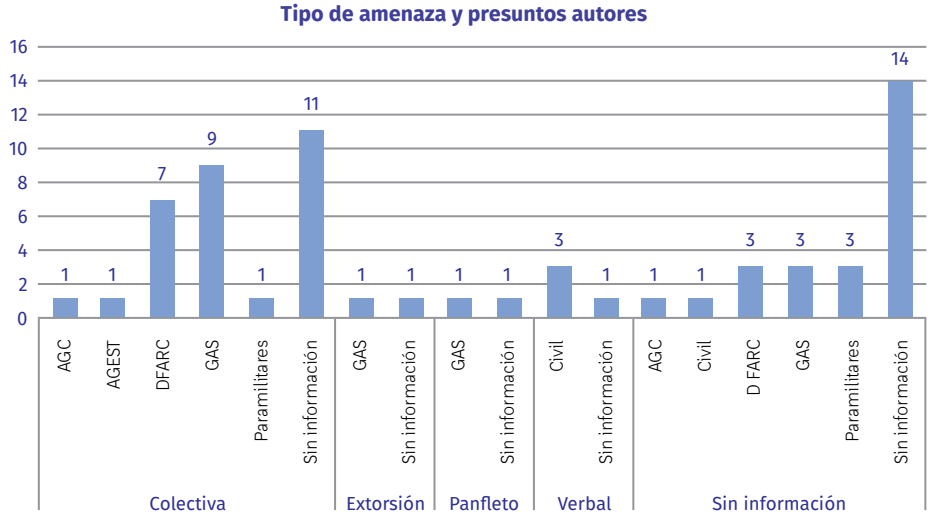


Tipos de amenazas previas a los asesinatos de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH, entre el 1° de enero hasta el 31 de diciembre de 2020).

Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH (enero a diciembre,2020)
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020.

Cada uno de estos tipos de amenaza tienen algunas particularidades. *Las amenazas colectivas* han tenido una mayor preponderancia debido a que van dirigidas a un determinado grupo de personas y buscan generar intimidaciones colectivas. *Las amenazas verbales* son individuales y se realizan contra una persona específica y buscan que el líder o lideresa no continúe con sus labores de liderazgo y/o defensa. *Las amenazas extorsivas* pretenden intimidar al líder o lideresa con el fin de que este pague económicamente a quién realiza la extorsión para seguir ejerciendo su labor sin ver afectada su integridad física. Por último, las *amenazas por panfleto* buscan generar un aviso de advertencia hacia las personas y/o grupos mencionados en dicho documento que circula por los territorios.

Adicionalmente, cada tipo de amenaza da cuenta de los diferentes autores que las emplearon, demostrando cuál es la intencionalidad y el objetivo de emplear cada tipo de amenaza para el periodo a analizar. Por esto, es importante señalar que las amenazas colectivas fueron empleadas principalmente por los diferentes grupos armados, bien sean los paramilitares, las AGC, las disidencias de las FARC, la Fuerza Pública o cualquier otro grupo armado. Por su parte, las amenazas verbales fueron realizadas mayoritariamente por civiles en contra de los líderes y lideresas, demostrando la cercanía de los autores hacia las víctimas. En cuanto a los panfletos y las extorsiones se identifica que estas han sido ejercidas por diferentes grupos armados que no ha sido posible identificar.



Autores y su relación con los diferentes tipos de amenazas a los asesinatos de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH entre el 1° de enero hasta el 31 de diciembre de 2020.

Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH (enero a diciembre, 2020).
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas.

Líderes y lideresas que habían solicitado medidas de protección a la UNP

Las medidas de protección son un mecanismo que busca prevenir el asesinato y en general las violaciones a los derechos de todas aquellas personas, organizaciones y colectivos que se encuentran en riesgo por las labores que realizan.

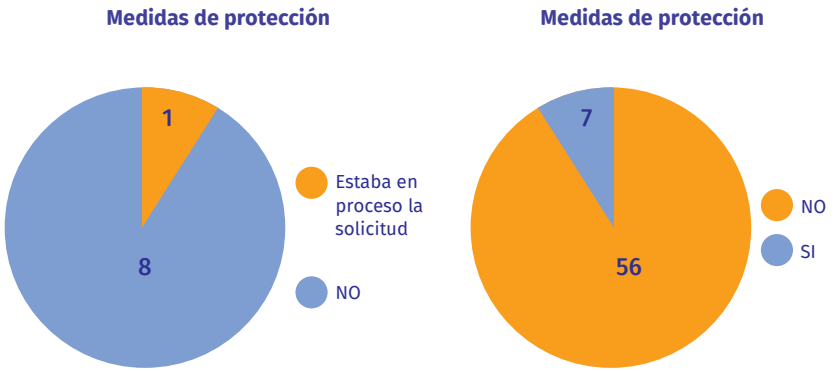
Estas medidas están estipuladas por la UNP[41]. Es por esto que los líderes y lideresas realizan solicitudes para ser beneficiarios de estas y así poder garantizar sus derechos, primordialmente su derecho a la vida. Dentro de las medidas de protección establecidas en el *"Manual De uso, manejo y recomendaciones de medidas de Prevención y Protección"*[42] de la Unidad Nacional de Protección (UNP) se establecen las siguientes:

"*Vehículos blindados o de uso corriente.* Para esta medida se otorga un conductor que se encargue del manejo del mismo. *Personal de protección,* que consiste en el acompañamiento de personal idóneo en la protección y seguridad de las personas beneficiarias. *Chaleco de protección balística* que es una prenda que porta el beneficiario de dicha medida. *El botón de apoyo* que es un dispositivo que alerta las UNP acerca de alguna amenaza. *Medio de movilización.* Esta medida le permite al beneficiario disponer de tiquetes aéreos o cualquier medio de transporte requerido para movilizarse nacional o internacionalmente con el fin de asegurar la vida del beneficiario. El *apoyo de reubicación temporal* otorga al beneficiario una suma de dinero para que resida en un lugar por un tiempo. El *apoyo de trasteo* busca dar facilidad en la movilidad de los muebles y enseres del beneficiario. Por último, los *medios de comunicación* son objetos entregados al beneficiario con el fin de asegurar su comunicación con la UNP"[43].

Dentro de los 63 casos documentados en 2020, en los cuales se estableció que hubo una amenaza previa al asesinato del líder o lideresa también se identificó que 7(11,1%) de las 63 víctimas contaban con alguna medida de protección.

Dentro de las medidas asignadas en estos casos, se puede establecer que eran beneficiarios principalmente de medidas materiales como chalecos, vehículos blindados, personal de protección, botón de apoyo o medios de comunicación. Por otra parte, cabe resaltar que de los 63 casos de personas defensoras, líderes y líderes amenazados en 2020 entre enero y diciembre, 9 de ellos habían realizado solicitudes de medidas de protección ante la UNP. Dentro de esas solicitudes, 8 fueron negadas por parte de la UNP y una se encontraba en el proceso de solicitud.

41 Unidad Nacional de Protección. En: https://www.unp.gov.co/atencion-al-ciudadano/procedimiento-ordinario-del-programa-de-solicitudes-de-proteccion/
42 Ibidem.
43 Ibidem, págs.17 – 33.



Medidas de protección y respuesta a solicitudes otorgadas a los líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH amenazados (as) entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2020.

Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH (enero a diciembre, 2020).
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020.

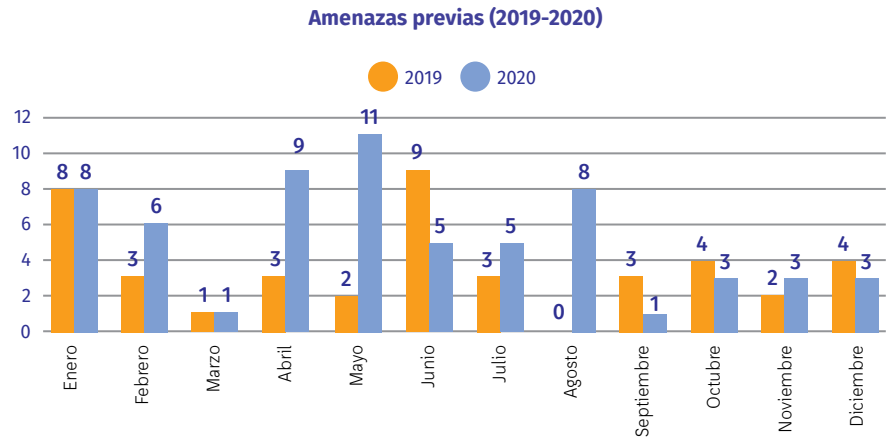
De acuerdo con esta información se demuestra que existe una gran ineficacia en las medidas de protección, ya sea porque no se otorgan las medidas necesarias o porque estas no garantizan la seguridad de los líderes y lideresas. Esto nos lleva a preguntarnos si las medidas de protección brindadas por el Estado no garantizan la seguridad y vida de los líderes y lideresas, entonces ¿Qué herramientas pueden emplear para su seguridad? Y, si la UNP no puede garantizar la seguridad de las personas amenazadas, entonces ¿Qué organismo es competente para ello?

Frecuencia y continuidad de las violaciones al derecho a la vida

La periodicidad con la cual se realizaron las amenazas a las personas defensoras, los líderes y lideresas varía de acuerdo al mes y al año. Estas cifras resultan representativas, puesto que entre los meses de enero a diciembre de 2019 se presentaron 42 amenazas previas y en este mismo periodo en 2020 se presentaron 63 casos de amenazas previas a asesinatos.

Es así como se identifica un incremento de 21 casos respecto al año 2019. Durante los diferentes meses se hace evidente el incremento de casos en el 2020, dando cuenta de la agudización de la situación de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH en Colombia. Adicionalmente, estas cifras demuestran una vez más la incapacidad estatal para mitigar las violaciones a los derechos humanos de los líderes y lideresas del país.

El incremento de las amenazas en el 2020 está enmarcado por el escenario en el cual se han agudizado las confrontaciones armadas y las luchas por controlar los diferentes territorios. Según la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), en su informe *"Seguridad en tiempos de pandemia: legados de guerra y crimen organizado en Colombia"*[44], el recrudecimiento de la violencia está ligado a las confrontaciones armadas.Diferentes grupos armados como el Ejército de Liberación Nacional-ELN, el Clan del Golfo, los Grupos Armados Post-FARC y los Caparrapos han entrado en un período de disputas territoriales. Estas disputas tienen como objetivo *"el control territorial y las rentas de economías ilegales como la cadena de producción y comercialización de la cocaína, la minería criminal de gran escala, el contrabando y el tráfico e instrumentalización de migrantes de Venezuela"*[45].



Comparativo amenazas previas a los asesinatos 2019 – 2020.

Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH (enero a diciembre, 2020)
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020

De igual manera, en el año 2020 y a pesar que se produjo una situación excepcional, entre marzo y agosto por cuenta de las medidas de aislamiento obligatorio las cuales propendían por la disminución de la circulación de la población mediante un fuerte control estatal, en la gráfica se muestra que durante este periodo se presentó el pico de amenazas previas a los asesinatos más altos de los dos años (2019-2020).

44 Pares. (2020). "*Seguridad en tiempos de pandemia: legados de guerra y crimen organizado en Colombia*". En: https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/09/Informe-en-tiempos-de-pandemia.pdf

45 Ibidem, pág.20.

Esta situación se presentó en el año 2020, en el mes de mayo con 11 amenazas, seguido por abril donde se registraron 9 casos de amenazas y en junio y julio se presentaron 5 casos en cada mes. Luego, en agosto, mes en el que se flexibilizaron las restricciones de movilidad y aislamiento se presentaron 8 casos, y un posterior descenso en los meses siguientes.

Liderazgos, organizaciones, pueblos y comunidades en permanente situación de riesgo

Los liderazgos afectados en Colombia abarcan diferentes sectores. Durante el año 2020 los sectores amenazados principalmente fueron el indígena con 19 casos, el sector comunal con 14 casos, seguido del sector campesino con 8 casos y los sectores políticos y afrocolombiano, cada uno con 6 casos. Además fueron afectados los sectores de Juntas de Acción Comunal (comunales), los líderes pertenecientes a partidos políticos, las personas en procesos de reincorporación de las FARC, los miembros de los sindicatos, la población LGBT, las víctimas del conflicto armado y las personas defensoras de DDHH. La frecuencia con las que los diferentes sectores vienen siendo amenazados, no solo durante el 2020 sino durante los últimos años, es continua y mantiene su focalización.

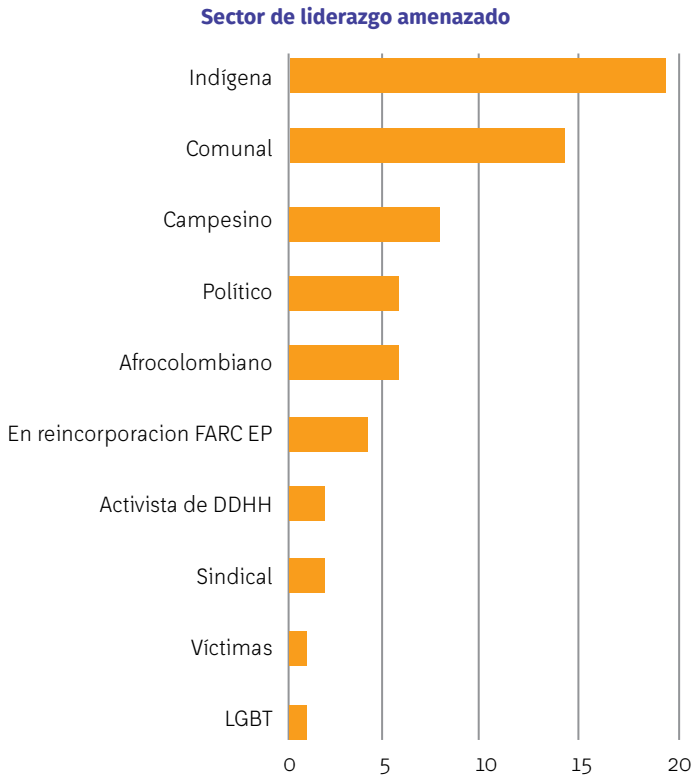
Cada uno de esto sectores representa la variedad de liderazgos que han sido afectados por cuenta de la violencia en el país. A pesar de que la mayoría de sectores amenazados son sujetos y sectores de especial protección establecido así por el Estado colombiano y en especial por la Corte Constitucional en sus diferentes sentencias, las personas cobijadas con esta protección han sido identificadas debido a, como lo señala Bernal y Padilla "por sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad, que los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población"[46].

Dentro de los sujetos con especial protección se encuentran los grupos étnicos, como lo son los indígenas. Este sector ha sido el más amenazado en el periodo a analizar y ello está relacionado con su presencia en los departamentos más afectados por las amenazas previas. Según el censo de 2018 del DANE[47], los departamentos con mayor población indígena son La Guajira (278.212), Cauca (248.532) y Nariño (155.199). En el apartado de focalización del presente análisis se identificó

[46] Bernal-Camargo, D.R. y Padilla-Muñoz, A.C. (2018). *"Los sujetos de especial protección: construcción de una categoría jurídica a partir de la constitución política Constitución Política colombiana de 1991."*. Revista Jurídicas, 15 (1), págs. 46-64.

[47] DANE (2018). Población indígena de Colombia En: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdfhttps://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf.

que los departamentos más afectados por las amenazas previas a los homicidios son Cauca con 19 casos y Nariño 8 casos. Esto demuestra, en primera instancia, la alta vulnerabilidad en la que se encuentran los pueblos indígenas en Colombia y especialmente aquellos que residen en estos departamentos.



Sector de liderazgo amenazado en 2020.

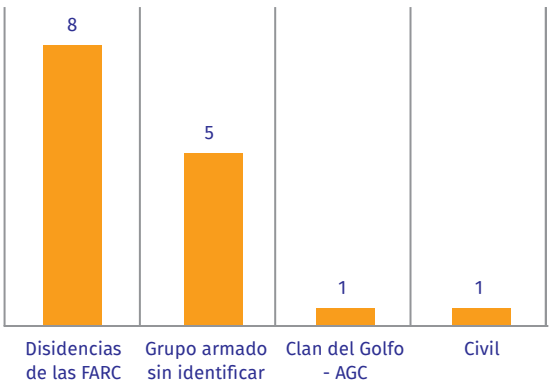
Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH. (Enero a diciembre de 2020). Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020.

Correlación entre autores de amenazas y/o asesinatos y presuntos autores

Las amenazas previas a los asesinatos se han perpetrado en algunos casos por cuenta de los mismos autores. En este sentido, y como lo demuestra la gráfica 'Casos relacionados: amenaza-asesinato', de los casos 63 casos registrados por amenazas previas a los asesinatos, durante el 2020, en 15 de estos quien amenazó al líder o

lideresa fue también el presunto autor de su asesinato. Dentro de los autores de los asesinatos y las amenazas se observan, en primer lugar, a las disidencias de las FARC, con ocho casos; diferentes grupos armados sin identificar con 5 casos, seguido de El Clan del Golfo - AGC y personas civiles con 1 caso cada uno.

Casos correlacionados: Amenaza y asesinato



Casos relacionados entre amenazas y asesinatos según el presunto autor.

Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH (enero a diciembre, 2020).
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas. 2020.

Como se evidencia en la gráfica de autores, existe un fuerte accionar por cuenta de las disidencias de las FARC; es por esto que este grupo armado representa una de las mayores amenazas para los líderes y lideresas. La presencia de las disidencias de las FARC, como lo señala la Revista Semana,[48] se evidencia principalmente en los departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia, Casanare, Vichada y Arauca.

Las múltiples disputas territoriales, la poca presencia estatal y las trabas a la implementación de Acuerdo de Paz inciden profundamente en la situación pasada y actual. La información recopilada en este documento da cuenta que cada uno de los hechos aquí evidenciados está relacionado con las dinámicas actuales del conflicto recrudecido en el país.

48 Revista Semana (27 de septiembre de 2020) "*¿Cómo están las disidencias de las Farc cuatro años después de la firma de la paz?*". En: https://www.semana.com/nacion/articulo/como-estan-las-disidencias-de-las-farc-cuatro-anos-despues-de-la-firma-de-la-paz/202000/

Capítulo 2

Rutas de protección[49]

Este capítulo propone un análisis de las rutas de protección a partir de las funciones de la Unidad Nacional de Protección (UNP) como entidad adscrita al Ministerio del Interior[50], identificando la protección ante amenazas, riesgos y vulnerabilidades en el marco de la labor de esta entidad, precisando sus funciones y presentando los programas que debe implementar en desarrollo del deber de protección del Estado.

Teniendo en cuenta que a la UNP le corresponde coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección[51], en razón de las actividades, condiciones o situaciones de riesgo extraordinario o extremo en el que se encuentren determinadas personas o comunidades, se presentarán los programas de carácter individual y

49 Este capítulo fue elaborado por la Comisión Colombiana de Juristas, el Comité de Solidaridad con Presos Políticos, la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), El Programa de Prevención, Protección y Seguridad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos del Nororiente Colombiano conformado por la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC), La Asociación de Hermandades Agroecológicos y Mineros de Guamocó (AHERAMIGUA), La Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño (CAHUCOPANA), IAP (International Action Peace) y el Centro de Estudios para la Paz (CESPAZ.)

50 El Ministerio del Interior es el ente rector de la política pública en materia de derechos humanos, es el responsable de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar la prevención, protección y garantías para la labor de defensa de derechos humanos en Colombia.

51 Ministerio del Interior. Decreto número 1066 de 2015 (26 de mayo de 2015) *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior"*, artículo 1.1.1.1.

colectivo que debe implementar, en articulación con otras entidades e instituciones del Estado.

En la primera parte del capítulo se identificarán los principales obstáculos que enfrenta la labor de la UNP, así como las principales recomendaciones formuladas a esta entidad por parte de organizaciones sociales, organismos de control y organismos internacionales. La segunda parte hará referencia a las dificultades identificadas en materia de protección individual.

La tercera parte se centrará en los obstáculos en el ámbito de la protección colectiva, formulando un balance del Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018) como parte del SISEP. En la cuarta parte se identificarán problemas estructurales en el funcionamiento de la UNP, comunes a la ruta individual y a las rutas colectivas de protección. La quinta parte del capítulo se centrará en las dificultades en materia de protección individual y colectiva ilustradas a través del caso de ASCAMCAT.

2.1 La protección ante amenazas, riesgos y vulnerabilidades

La Unidad Nacional de Protección (UNP) "es una entidad del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, con el carácter de organismo nacional de seguridad, que tiene como objetivo articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno nacional por amenazas, riesgos o vulnerabilidades"[52].

La Creación de la Unidad Nacional de Protección en el año 2011[53], como resultado de la liquidación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)[54], constituyó un importante avance dirigido a superar la infiltración criminal en las instituciones del Estado encargadas de la protección de las personas defensoras de derechos humanos y dirigentes sociales y políticos, entre otros.

Al analizar la protección especial del Estado colombiano en relación con las personas y colectivos en situación de riesgo, la sentencia T-719 de 2003 estableció una escala de riesgos y amenazas, que han sido retomados por el tribunal

52 En: Unidad Nacional de Protección, *"Reingeniería del Programa General de Prevención y/o Protección de Competencia de la UNP"*. Disponible en: https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/reingenieria-unp-2019-2.pdf, pág. 6.

53 Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 4065 de 2011 "Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura".

54 Departamento Administrativo de Seguridad. Decreto ley 4057 de 2011 *"Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones"*.

constitucional en sentencias como la T-059 de 2012 y la T-666 de 2017, precisando la protección debida a las personas defensoras en perspectiva individual y colectiva. Los niveles de riesgo identificados en las decisiones mencionadas son: i) mínimo, ii) ordinario, iii) extraordinario, y iv) extremo.

> "Esta categorización resulta determinante para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal. Con base en esa distinción es posible proteger eficazmente el derecho a la seguridad personal. Respecto a este derecho, debe señalarse que solo se tendrá la protección estatal ante riesgos extraordinarios o extremos que la persona no tiene el deber jurídico de soportar. Estos dependen esencialmente del caso concreto, y deben ser evaluad[o]s como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo"[55].

Además, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que la condición de líder o lideresa de derechos humanos constituye una actividad riesgosa, que el Estado debe proteger.

> "En esa medida, estas personas gozan de una presunción de riesgo que obliga a las autoridades competentes a ejecutar los medios idóneos para su protección, el cual durará hasta que se haya llevado a cabo el estudio de seguridad correspondiente. Este se debe llevar a cabo según los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial, en el entendido de que este último es el que garantiza el compromiso del Estado de proteger los diversos modos de vida que habitan dentro de él, proveyendo de una especial protección constitucional a los más vulnerables"[56].

En el marco del deber de protección del Estado a las personas, comunidades y organizaciones en riesgo, la UNP es la encargada de la coordinación, articulación y ejecución de cuatro programas dirigidos a personas, organizaciones, pueblos y comunidades en riesgo extraordinario y extremo:

- El programa general de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades para poblaciones objeto de protección en virtud del cargo y para poblaciones objeto de protección en virtud del riesgo (decreto 4912 de 2011).

55 Corte Constitucional. Sentencia T-666 del dos (2) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, pág. 3.
56 Ibidem. pág. 3.

- La ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades en el marco del programa general de protección (decreto 2078 de 2017).
- El programa especial de protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano (decreto 2096 de 2012).
- El Programa de protección especializada de seguridad y protección dirigido a las y los integrantes del partido político antes conocido como FARC y posteriormente denominado Partido Comunes[57], sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se han reincorporado a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo (decretos 299, 300 y 301 de 2017).

Dentro de las funciones de la UNP se encuentra la de apoyar los siguientes programas e instancias[58]:

- Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios.
- Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.
- Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).

En el marco de los programas de protección que deben ser implementados por la UNP, existen rutas de protección de carácter individual y rutas colectivas.

La ruta de protección individual está prevista para las personas que requieren medidas de protección por encontrarse en situación de riesgo extremo o extraordinario, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias[59].

57 En la Asamblea Extraordinaria, desarrollada en el marco del VII Pleno del Consejo Nacional de los Comunes, se aprobó el cambio de nombre al partido conocido antes como FARC, por el de Partido Comunes, de cara a las nuevas dinámicas del país. Ver: II Asamblea Extraordinaria Nacional Partido Comunes, enero 22, 23 y 24 de 2021 Conclusiones Generales.

58 En: Unidad Nacional de Protección, *"Reingeniería del Programa General de Prevención y/o Protección de Competencia de la UNP"*. Disponible en: https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/reingenieria-unp-2019-2.pdf, pág. 10.

59 En: https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/06/ruta-de-proteccion-2019.pdf, pág. 1.

Dentro de las actividades mencionadas en el artículo 6 del Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011[60], se encuentran las siguientes que están relacionadas con la defensa de los derechos humanos y el liderazgo social:

- Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
- Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, cívicas, comunales o campesinas.
- Dirigentes o activistas sindicales.
- Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
- Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos.
- Miembros de la Misión Médica.
- Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- Periodistas y comunicadores sociales.
- Víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
- Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, la coordinación o la ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno nacional.
- Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, la coordinación o la ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno nacional.
- Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.
- Dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano.

60 Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011 *"Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección"*. Artículo 6. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 1225 de 2012.

- Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- Docentes de acuerdo a lo establecido en la Resolución 1240 de 2010 del Ministerio de Educación Nacional.

La ruta de protección individual comprende las siguientes fases:

- Solicitud de protección ante la UNP.
- Valoración del riesgo. Mediante este proceso la UNP analiza los diferentes factores de riesgo específico e individualizable y se determina el nivel del riesgo, el cual puede ser puede ser ordinario, extraordinario o extremo[61].
- En caso de que el riesgo sea de carácter extraordinario o extremo procede la adopción de medidas de protección. Estas medidas consisten en acciones o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos[62].
- La vinculación al Programa de Prevención y Protección estará fundamentada en la conexidad entre el riesgo y el ejercicio de las actividades de la persona que solicita la valoración del riesgo.
- Las medidas de Protección a implementar son aquellas recomendadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM)[63].

El Decreto 2078 de 2016 establece la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades[64]. La ruta de protección colectiva "es el conjunto de acciones adoptadas por el Estado colombiano, de manera integral y articulada, con el propósito de prevenir el riesgo, contrarrestar las amenazas y minimizar las vulnerabilidades de los grupos y comunidades que hacen parte del Programa de Protección"[65].

Según lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015[66] y el Decreto 2078 de 2016, los grupos y comunidades que pueden acceder a la ruta de protección colectiva, y que hacen parte de este programa de protección, son:

61 Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011. Art. 3.
62 Ibidem.
63 En: https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/06/ruta-de-proteccion-2019.pdf, pág. 1.
64 Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017. "Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.
65 En: https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/03/ruta-de-proteccion-colectiva.pdf.
66 Decreto 1066 de mayo 16 de 2015 Art. 2.4.1.2.6.

- Grupos políticos y especialmente grupos de oposición.
- Organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.
- Organizaciones sindicales.
- Organizaciones gremiales.
- Grupos étnicos.
- Misiones Médicas.
- Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- Periodistas y comunicadores sociales.
- Comunidades, organizaciones o grupos de víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes.
- Organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
- Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno nacional.
- Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos de Paz del Gobierno nacional.
- El Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.
- Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.
- Docentes de acuerdo a la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación.
- Funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.
- Magistrados de las Salas del Tribunal para la Paz, y los Fiscales ante las Salas y Secciones y el Secretario Ejecutivo de la JEP.

La ruta de protección colectiva comprende las siguientes fases[67]:

- Solicitud de protección ante la UNP, por parte de la comunidad, colectividad y organización.
- Evaluación de los factores de riesgo del grupo o comunidad, teniendo en cuenta el enfoque diferencial, territorial y de género, así como el análisis del riesgo y las propuestas presentadas por los grupos o comunidades.
- En caso de que el riesgo sea de carácter extraordinario o extremo procede la adopción de medidas de protección colectivas. En este caso, el grupo o comunidad será presentado en el CERREM para su valoración integral.
- Las medidas de protección colectiva a implementar son aquellas recomendadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) Colectivo.
- Seguimiento a las medidas de protección.

En materia de protección colectiva existen también las disposiciones contenidas en un conjunto de normas que forman parte de la constitucionalización y del posterior proceso de implementación normativa del AFP. Estas disposiciones en materia de protección colectiva, que profundizaremos más adelante, desarrollan los puntos 2.1.2 y 3.4. del AFP, y se basan en una noción de seguridad erigida en el respeto de la dignidad humana, la promoción y el respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos[68].

El Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018) sienta las bases para la incorporación de disposiciones del AFP en materia de protección colectiva. El balance de este decreto será abordado más adelante.

En cuanto al funcionamiento de la UNP en materia de protección, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, las organizaciones sociales y los organismos internacionales han identificado obstáculos en el funcionamiento de esta entidad, y por ende en la protección efectiva que esta entidad debe brindar a través de sus programas a personas y comunidades en riesgo. Algunos de estos obstáculos son:

- Demora en las respuestas a las solicitudes de protección o en las solicitudes de ajustes o fortalecimiento a los esquemas de protección.
- Falta de coordinación con la autoridades municipales y departamentales.
- Dificultades en la adecuación de los esquemas de protección a los territorios.
- Fallas en el enfoque de prevención.

67 En: https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/03/ruta-de-proteccion-colectiva.pdf.
68 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Noviembre de 2016. Punto 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

Ante estos obstáculos se han formulado las siguientes recomendaciones[69]:

- Disminuir tiempos de respuesta.
- Reforzar el programa con elementos de prevención e investigación judicial.
- Incorporar la responsabilidad de autoridades municipales y departamentales.
- Realizar intervenciones del programa en el entorno de manera que se cambien las condiciones bajo las cuales las personas desarrollan el liderazgo.

Estas y otras recomendaciones dirigidas al Gobierno nacional, se centran en transformaciones de fondo en la entidad teniendo como objetivo la protección efectiva del derecho a la vida de las personas y comunidades en riesgo. Aunado a lo anterior, en el Pacto por la Vida y la Protección de los líderes Sociales y Personas Defensoras de Derechos Humanos, suscrito en el municipio de Apartadó (Antioquia) el 23 de agosto de 2018, se planteó la necesidad de reformar el programa general de protección que coordina la UNP[70].

Ante la reiteración de estas recomendaciones, el Gobierno nacional ha propuesto una reingeniería de la entidad. Los ajustes en el funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección han sido identificados por parte del gobierno de Iván Duque como una de las acciones a desarrollar dentro del Eje de Fortalecimiento a la respuesta institucional, el cual, junto con los ejes de No estigmatización y Acción Estratégica en el territorio, forma parte del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, los líderes sociales, comunales y periodistas (PAO).

Para adelantar la reingeniería de la UNP, el PAO estableció que la UNP ajustará sus procesos internos, protocolos y herramientas con el fin de disminuir los tiempos de respuesta, fusionar el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) y definir un proceso más ágil de respuesta e implementación de acciones; generar respuestas que permitan articular la protección dada por el programa con estrategias de prevención coordinadas con otras entidades competentes; fomentar medidas de protección colectiva y generar un proyecto de autoprotección, con enfoque diferencial para actores específicos (Juntas de Acción Comunal, indígenas, periodistas, entre otros)[71].

69 Ibidem. pág. 10.
70 Ibidem. pág. 6.
71 En: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/19.11.2018_pao_final.pdf, pág. 27.
Ver también: Unidad Nacional de Protección, *"Reingeniería del Programa General de Prevención y/o Protección de Competencia de la UNP"*. En: https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/reingenieria-unp-2019-2.pdf

Algunos de los avances presentados por el Gobierno nacional en el proceso de reingeniería de la entidad a través de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos internacionales a 30 de junio de 2020 son el fortalecimiento del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), con una reducción del 37 % del tiempo promedio de respuesta a las solicitudes de protección. También señala que actualmente se está creando una ventanilla única en donde se integren los grupos de trabajo de atención al ciudadano, solicitudes de protección y correspondencia[72].

En ese sentido se indica que se han fortalecido 8 oficinas regionales de la UNP con 30 analistas y 21 asesores jurídicos. Además, se destaca la firma de un convenio entre la UNP y la Policía Nacional con el objetivo de mejorar los análisis de riesgo. En materia de enfoques diferenciales se afirma que se está avanzando en su incorporación en los esquemas de protección[73].

Pese a estos avances reportados, es preocupante la agudización de la violencia contra las personas que deben ser beneficiarias de las medidas de protección de la UNP durante el año 2020, de acuerdo al panorama general presentado en el capítulo 1. Además, en el marco de las medidas de aislamiento preventivo y de restricciones a la libertad de circulación, adoptadas por la pandemia del Covid-19, el Gobierno nacional no ha vuelto a convocar a las organizaciones de la sociedad civil a espacios de participación para conocer los avances en el proceso de reingeniería de la UNP.

2.2 Dificultades en materia de protección individual

Los obstáculos en la protección de las personas, comunidades, organizaciones y pueblos, se reflejan en las violaciones a los derechos de quienes solicitan evaluación de su situación de riesgo, y también en aquellas personas y colectivos con esquemas de protección en cuyos casos persisten violaciones al derecho a la vida. Los atentados y homicidios contra personas beneficiarias de los esquemas de protección de la UNP dejan en entredicho la efectividad de estas medidas.

Según la Unidad Nacional de Protección, desde diciembre de 2016 hasta el 31 de agosto de 2020 se han reportado 36 atentados contra personas defensoras de derechos humanos, líderes, lideresas sociales, exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP que contaban con esquemas de protección; 15 personas fueron

72 En: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos internacionales (2020.)). *Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia. Periodo de análisis del 01 de abril al 30 de junio del 2020*, Bogotá, págs. 58-60.

73 Ibidem.

asesinadas en dichos ataques[74]. En cuanto a las condiciones de estas personas, 6 atentados fueron cometidos contra mujeres beneficiarias de medidas de protección individual y colectiva de la Unidad Nacional de Protección. En 1 caso, la persona protegida murió. Se trata de Karina García, candidata a la alcaldía del municipio de Suárez, asesinada el 2 de septiembre de 2019. Es importante resaltar que Karina tenía un esquema fuerte de protección por parte de la UNP y, aun así, no se protegió su derecho a la vida.

Durante este mismo período, 14 personas miembros de pueblos indígenas beneficiarias de medidas de protección de la UNP fueron víctimas de atentados. En 3 casos, la persona protegida fue asesinada. Además, se presentaron 2 atentados contra personas campesinas beneficiarias de medidas. Por su parte, durante este período se presentaron 7 atentados contra personas afrocolombianas beneficiarias de medidas de protección de la UNP; en 2 casos, la persona protegida fue asesinada[75].

Según información de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, en este mismo período se han presentado 9 asesinatos contra exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP en proceso de reincorporación, que en el momento de los hechos tenían medidas de protección asignadas de manera personal o colectiva.

Estos atentados y asesinatos evidencian las limitaciones de las medidas de protección, así como graves deficiencias por parte de la UNP respecto a los estudios de riesgo que debe realizar la entidad, posibles errores humanos, daños técnicos en los vehículos o en las armas de las personas de seguridad. Estos hechos deben ser objeto de cuidadosos análisis por parte de la entidad para minimizar los riesgos y corregir los errores que existieron.

A pesar del reiterado diagnóstico de sus múltiples deficiencias institucionales, y del plan del Gobierno nacional para adelantar los ajustes internos, persisten los siguientes obstáculos:

- Cobertura limitada ante las necesidades de protección.
- Medidas de protección insuficientes o inexistentes para poblaciones con enfoques diferenciales.
- Dificultades para el cumplimiento de decisiones judiciales.

74 Unidad Nacional de Protección (8 de septiembre de 2020). Respuesta Solicitud Información Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH - 002620C-JO. Bogotá, Colombia.
75 Ibidem.

Cobertura limitada ante las necesidades de protección

Ante el aumento de las agresiones contra líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en los últimos años, se ha elevado de manera significativa el número de solicitudes de protección ante la UNP. Sin embargo, la entidad no está respondiendo de manera adecuada a todas las solicitudes que le hacen, dejando sin protección a un número significativo de líderes y lideresas sociales en situación de riesgo extraordinario o extremo, lo cual constituye una grave omisión por parte del Estado en su deber de garantizar la seguridad a poblaciones y grupos de especial protección.

De acuerdo con información aportada por la UNP, en respuesta al derecho de petición presentado por la senadora Victoria Sandino, durante el año 2019 la UNP recibió 37.385 solicitudes de protección, de las cuales 103 solicitudes fueron formuladas por parte de personas LGBT, 164 solicitudes por parte de personas afrocolombianas y 451 solicitudes por parte de personas indígenas[76].

En el año 2019, la UNP tan solo atendió y gestionó estudios de riesgo respecto a 6.538 solicitantes. Esto significa que para el 17,49 % de solicitudes de protección esta entidad realizó estudios de riesgo. El balance de la valoración del riesgo en esas solicitudes fue el siguiente: 4.847 casos de riesgo extraordinario, 48 riesgo extremo y 1.643 ordinario. Durante este mismo período, la UNP otorgó medidas de protección a 1.869 beneficiarios. Los mecanismos de protección en estos casos fueron los siguientes: 1.219 medios de comunicación, 1.293 chalecos de protección, 362 botones de apoyo 311 hombres de protección, 301 vehículos convencionales y 1.028 vehículos blindados[77].

De acuerdo a la información aportada por la UNP, se han implementado medidas de protección en relación con el 4,99 % de las solicitudes radicadas durante el año 2019. Esta cifra demuestra las dificultades de la entidad para atender la demanda de protección por parte de los líderes, las lideresas y las personas defensoras de derechos humanos que se encuentran en situación de riesgo en Colombia. Según la respuesta de la UNP al derecho de petición anteriormente citado, en total existen 7.076 personas beneficiaras con medidas de protección, de las cuales 1.733 corresponden a personas de género femenino, 5.243 corresponden a personas del género masculino y 100 beneficiarios son colectividades.

76 Unidad Nacional de Protección (8 de septiembre de 2020). Respuesta Solicitud Información Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH - 002620C-JO. Bogotá, Colombia.

77 Ibidem.

Limitaciones en la adopción de los enfoques diferenciales y para la protección en los territorios

Aunque las poblaciones en condición de vulnerabilidad son quienes se encuentran en mayor situación de riesgo, la UNP continúa brindando unas medidas de protección estándar que desconocen los enfoques diferenciales, para los grupos étnicos, para personas defensoras LGBT y para el campesinado. Aunado a lo anterior, es necesario tener en cuenta la confluencia de uno o más enfoques diferenciales respecto a una persona beneficiaria de medidas de protección, por ejemplo, en el caso de una persona defensora LGBT afrodescendiente, o en el caso de una lideresa campesina víctima del conflicto armado y cabeza de familia.

Respecto al enfoque de género, y en particular en relación con las mujeres lideresas y defensoras, se ha avanzado en su implementación, siendo este avance una manifestación de la labor de defensa de los derechos y reivindicación de las causas sociales por parte de las mujeres y lideresas. Ellas han desarrollado propuestas, acciones de interlocución e incidencia para la construcción de un marco normativo en materia de garantías para el desarrollo de su labor, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Resolución 0805 de 2012 del Ministerio del Interior, "Por la cual se expide el Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del Decreto 4912 de 2011".
- Decreto 1066 del 26 de mayo 2015 del Ministerio del Interior "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior". Capítulo 2.
- Decreto 1314 - 10 de agosto de 2016 del Ministerio del Interior, "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos".
- Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017 de Ministerio del Interior, "Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades".
- Decreto 660 del 17 de abril de 2018, de Ministerio del Interior, "Para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios".
- Resolución 845 del 14 de junio de 2018, "Por la cual se adopta el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos".

Según informa la UNP, en respuesta al derecho de petición presentado por la Senadora Victoria Sandino, hay 537 beneficiarios afrocolombianos, de los cuales 136 corresponden a personas de género femenino, 378 a personas de género masculino y 23 corresponden a sujetos colectivos[78]. Lo anterior indica que tan solo el 7,58 % de las personas con medidas de protección son afrocolombianas, un porcentaje muy bajo que no se corresponde con la situación de riesgo que padecen los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos afrocolombianos.

En cuanto a población identificada como campesina hay 162 beneficiarios de medidas de protección, 41 de género femenino y 121 personas de género masculino. Esto significa que tan solo el 2,28 % de las personas con medidas de protección son campesinas. Los anteriores datos pueden indicar dos realidades: la primera es que existe un enorme subregistro por parte de la UNP en sus bases de datos frente al reconocimiento de la población campesina beneficiaria de sus medidas de protección; la segunda está relacionada con la ausencia de política de reconocimiento e identificación de la población campesina por parte de las entidades del Estado dentro de sus sistemas de información.

Respecto a población LGBT, en la respuesta al derecho de petición antes mencionado se informa que, según las bases de datos de la Subdirección de Protección de la UNP, no existe información desagregada a ese nivel de detalle. Esto evidencia también la ausencia de reconocimiento por parte de la UNP para las personas LGBT al interior de sus sistemas de información institucional, lo que explica por qué la ausencia de mecanismos diferenciales de protección para esta población.

En el capítulo tercero se profundizará en las deficiencias institucionales en materia de implementación de enfoques diferenciales y se analizarán las particularidades de las rutas de protección para cada una de las poblaciones de especial protección constitucional.

Además de las dificultades para la adopción de los enfoques diferenciales en los esquemas de protección individuales, la adecuación de las medidas de protección a los contextos y territorios en los que se defienden los derechos y se lideran causas sociales, constituye un obstáculo en materia de protección.

En efecto, uno de los problemas históricos de la Unidad Nacional de Protección es que los esquemas que brinda no son funcionales en entornos rurales, con lo cual, los líderes y lideresas sociales de estas zonas se ven obligados a

78 Unidad Nacional de Protección (8 de septiembre de 2020). Respuesta Solicitud Información Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH - 002620C-JO. Bogotá, Colombia.

desplazarse a cabeceras municipales o a ciudades capitales, siendo esta medida un obstáculo para su labor de liderazgo social y defensa de derechos humanos.

Una manifestación concreta de la falta de adecuación de las medidas de protección a los entornos rurales son los vehículos, tanto convencionales como blindados, que asigna la UNP. Estos medios de transporte acondicionados para vías urbanas no son funcionales para el recorrido de caminos en mal estado por los cuales se deben movilizar las personas defensoras, líderes y lideresas sociales; por ello, los vehículos asignados para los esquemas de protección individual sufren daños frecuentes y un desgaste precoz en su funcionamiento. Además, estos vehículos resultan inadecuados cuando los desplazamientos deben hacerse por vías fluviales.

Otro aspecto que revela la falta de adecuación de los esquemas de protección a los entornos cotidianos de las personas defensoras es la asignación de escoltas en contextos rurales de conflicto armado. Esta medida, además de generar temor entre los vecinos y personas de las comunidades cercanas a los líderes y lideresas sociales, en ocasiones las convierte en objetivos militares por parte de los grupos armados.

Además, la protección que implican los teléfonos celulares y botones de pánico asignados a personas que se encuentran en áreas rurales o urbanas no tiene en cuenta las condiciones de las áreas en las cuales no hay electricidad, ni adecuada cobertura de telefonía celular, ni redes de internet, o que se encuentran distantes de las estaciones de policía o instituciones estatales. Estas son otras manifestaciones de la falta de adecuación de las medidas.

Ante este conjunto de dificultades relacionadas con la falta de adecuación de las medidas a entornos rurales y urbanos no se observan esfuerzos institucionales para adaptar los esquemas de protección a estos contextos. En la asignación presupuestal de la UNP para el año 2019 y 2020, el mayor porcentaje de recursos se destina a vehículos convencionales y blindados, sin destinar recursos a medidas de protección necesarias y adecuadas a los entornos rurales como lanchas, motos, vehículos 4x4, etc.[79].

Otro aspecto a tener en cuenta es la concentración de funciones de la UNP a nivel nacional. Pese a la existencia de oficinas regionales, hay un enorme retraso en los tiempos de reacción de la entidad en las regiones. Este aspecto será abordado en relación con los casos que se presentarán al final de este capítulo y en el

[79] Unidad Nacional de Protección (8 de septiembre de 2020). Respuesta Solicitud Información Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH - 002620C-JO. Bogotá, Colombia.

siguiente. Aunado a lo anterior, la entidad opera dentro de su diseño institucional, con medidas de protección marco que no se adecúan a las condiciones en las que se desarrolla la labor de la defensa de los derechos humanos en los territorios, estando pendiente aún la incorporación de enfoques territoriales que permitan adaptar mejor la entidad a las realidades diversas de las regiones del país.

Obstáculos en el cumplimiento de decisiones judiciales

En diciembre de 2019 se interpuso una acción de tutela[80] por la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos; la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines; la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; la Asociación Nacional de Afrocolombianos (AFRODES); Dejusticia; y la Comisión Colombiana de Juristas, para la protección de los líderes y las lideresas sociales que se encuentran en grave situación de riesgo para su vida, integridad y libertad personal.

Mediante la acción de tutela se solicitaron medidas concretas para diez (10) líderes y lideresas sociales víctimas de reiteradas agresiones, y se solicitaron una serie de medidas de carácter estructural que abogan en su conjunto por la declaración del estado de cosas inconstitucional respecto de la grave situación de seguridad que enfrentan quienes ejercen la defensa de los derechos humanos y el cumplimiento de buena fe de las garantías de seguridad establecidas en el AFP.

El Juzgado Cuarenta y Cinco Civil del Circuito profirió la sentencia de primera instancia del 25 de marzo de 2020 dictando órdenes específicas a la Unidad Nacional de Protección. En el numeral octavo se ordenó crear las condiciones para contratar personas de confianza como escoltas a uno de los accionantes. El numeral noveno ordenó a la UNP asumir los gastos completos del esquema de protección asignado a varios de los accionantes. El numeral decimoquinto ordenó iniciar el proceso pertinente de reevaluación de la situación actual de tres de los accionantes y el decimo séptimo ordenó iniciar el proceso pertinente para evaluar el riesgo de la situación familiar del líder Arnobi Zapata.

La sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Primera Civil del 11 de mayo de 2020, resolvió modificar el numeral octavo, revocar la decisión del numeral noveno y confirmar la decisión de los numerales decimoquinto y decimoséptimo, anteriormente mencionados. Con la revocatoria del numeral noveno se retrocedió en una orden que obligaba a la

80 En: https://www.dejusticia.org/el-derecho-a-defender-derechos-representantes-de-movimientos-sociales-y-organizaciones-de-ddhh-presentamos-tutela-para-exigir-proteccion-de-nuestros-lideres-sociales/

UNP a garantizar el adecuado funcionamiento de los esquemas de protección para cinco dirigentes que habían tenido múltiples dificultades. Con la modificación del numeral noveno, en el sentido de contratar escoltas únicamente con enfoque diferencial, se perdió la posibilidad de que fueran personal de confianza de los accionantes que no pertenecían a grupos étnicos.

La revocatoria de las decisiones de primera instancia, relacionada con la protección de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, mediante la vinculación de escoltas de confianza a los esquemas de protección, tuvo como fundamento los argumentos presentados por la UNP para impugnar esta decisión al afirmar dicha entidad que "no puede iniciar un proceso de capacitación sin unos mínimos requisitos que, para estos casos, son conocimientos y experiencia que se relacione con la protección de personas"[81].

Esto señala una evidente contradicción, porque al negar la posibilidad de realizar la capacitación a personal que no tiene experiencia en materia de protección está desconociendo la obligación del Estado de garantizar la protección de las personas en situación de riesgo y en condición de especial vulnerabilidad.

Por otro lado, respecto de las dos órdenes ratificadas, la UNP no cumplió en los tiempos establecidos. Hasta el momento no se conocen resultados concretos en el funcionamiento de los esquemas de protección producto del proceso de reevaluación del riesgo para las personas beneficiadas. En relación con el numeral décimo séptimo, hasta el momento no le han realizado el estudio de riesgo a la familia de Arnobi Zapata.

2.3 Dificultades en materia de protección colectiva. Balance del Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios

La labor de defensa de los derechos humanos y la reivindicación de las causas sociales están relacionadas generalmente con dinámicas colectivas. Las personas defensoras, líderes y lideresas están en permanente contacto con las comunidades, organizaciones y pueblos a la cuales pertenecen o cuyos derechos defienden y algunas viven o se desplazan con frecuencia a los lugares en que habitan estos colectivos. Los riesgos que afectan a una persona defensora impactan también a sus comunidades, organizaciones o pueblos.

81 Tribunal Superior de Bogotá, Sala Primera Civil de Decisión, Magistrado Ponente: Marco Antonio Álvarez Gómez, Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020), PDF, pág. 65.

Un ejemplo de ello es una amenaza colectiva dirigida a una organización y por tanto a sus líderes, lideresas e integrantes. Otro caso es la amenaza focalizada contra una persona defensora, líder o lideresa, que además de generar afectaciones para él, ella y sus familias y personas cercanas, genera intimidación y temor entre las personas que hacen parte de la comunidad u organización a las que pertenece un líder o lideresa.

Al abordar de manera relacionada y complementaria la protección individual y colectiva, es posible identificar factores de riesgo de diversa índole que afectan la labor de la defensa de los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales e impactan a las comunidades y organizaciones.

En el marco del AFP, uno de los temas abordados fue la protección colectiva, alrededor de esta propuesta se han unido esfuerzos liderados por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI), con la participación del espacio de confluencia de organizaciones sociales[82], espacios de participación [83] y plataformas de derechos humanos[84].

Un primer paso en esta tarea conjunta fue el proceso de formulación y concertación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios contemplado en el punto 3.4.8 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera[85].

A continuación se presenta un balance de la implementación del Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018) como parte del SISEP, y posteriormente se aborda el caso colectivo de la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), sus dificultades para implementar medidas de protección colectiva y los mecanismos de protección y autoprotección comunitaria que esta asociación ha tenido que desarrollar ante la precaria protección por parte del Estado.

Mediante los puntos 2.1.2 y 3.4. del AFP se previó la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), cuyo propósito central consiste en fomentar el respeto a la diferencia y la prevención de la violencia en el ejercicio de la participación política al interior de las instituciones del Estado, de los partidos y movimientos políticos, de las organizaciones y movimientos

82 Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular.
83 Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Espacio de Dialogo Análogo.
84 Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos.
85 En: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/INFORME-IMPLEMENTACIN-DECRETO-660-DE-2018.-CACEP.pdf, pág. 1.

sociales y las comunidades en general, incorporando la noción de seguridad humana, en los siguientes términos:

> "Como parte de una concepción moderna, cualitativamente nueva, de la seguridad en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores políticos y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales, el Gobierno nacional establecerá un nuevo Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política"[86].

El decreto 895 de 2017[87] crea el SISEP, cuyo objeto es "contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución"[88]. El SISEP está conformado por las siguientes instancias: i) La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; ii) la Instancia de Alto Nivel; iii) la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño al SISEP; iv) el Comité de Impulso a las Investigaciones; v) El programa de protección integral de la SESP, la Mesa técnica de Seguridad y Protección, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el Programa de Protección de Organizaciones[89].

Por ser el SISEP un sistema, el conjunto de los planes y programas que comprende, deben implementarse de forma armónica y en desarrollo del objetivo enunciado. Por ello resulta fundamental la construcción de canales de comunicación y el desarrollo de estrategias articuladas entre sus componentes, y por ende la articulación con el Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios previsto en el punto 3.4. del AFP.

El Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios fue regulado normativamente en el Decreto 660 de 2018, desarrollando así, una de las disposiciones del AFP, establecidas en el punto 3.4, *"Garantías de seguridad y lucha contra 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*

86 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Noviembre de 2016. Punto 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

87 Decreto 895 del 29 de mayo 2017. *"Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política"*. Art. 1.

88 Ibidem Art. 2.

89 En: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf, pág. 255.

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".

Este programa debe orientarse alrededor de los siguientes objetivos:

> "Adoptar medidas de prevención orientadas a identificar los factores de riesgo de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad, la seguridad y las afectaciones a la convivencia contra comunidades y organizaciones en los territorios, y sus líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas en los territorios, teniendo en cuenta siempre las condiciones particulares de las mujeres. Adoptar medidas de seguridad y protección orientadas a prevenir la materialización o mitigar sus efectos, de riesgos excepcionales contra los derechos a la vida, libertad, integridad, la seguridad y las afectaciones a la convivencia de comunidades y organizaciones en los territorios, y sus líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas en los territorios, teniendo en cuenta siempre las condiciones particulares de las mujeres. Adoptar medidas orientadas a promover la reconciliación y la convivencia pacífica y democrática en los territorios, para la construcción de confianza entre entidades públicas y comunidades, a través de la articulación local y nacional. Adoptar medidas orientadas a fortalecer la denuncia por parte de las organizaciones de derechos humanos en los territorios"[90].

El Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios comprende como sujetos colectivos del derecho a la protección, los siguientes:

> "(…) las comunidades y organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos en los territorios, así como sus líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas. Los líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo o amenaza, serán beneficiarios de este Programa como sujeto colectivo y las medidas integrales contempladas en este capítulo, serán asignadas de manera colectiva"[91].

Según el decreto 660 de 2018, las medidas planteadas en virtud de este programa deben implementarse bajo el modelo de coordinación con el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (Decreto 2124 de 2017), teniendo

90 Decreto 660 del 17 de abril del 2018. "Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones". Art. 2.4.1.7.1.4.

91 Ibidem. Artículo 2.4.1.7.1.3.

en cuenta que ambos programas propenden por la configuración de sistemas de mapeos de riesgo y estructuración de respuestas ante los mismos.

El Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, está conformado por los siguientes componentes: "1. Medidas integrales de prevención, seguridad y protección. 2. Promotores/as comunitarios/as de paz y convivencia. 3. Protocolo de protección para territorios rurales. 4. Apoyo a la actividad de denuncia"[92]. A continuación, se hará referencia a cada una de estas medidas.

Respecto al primer grupo de medidas integrales, identificadas como mecanismos para garantizar la prevención, seguridad y protección de las comunidades y los territorios, el Programa establece, en primer lugar, la necesidad de desarrollar un Plan Integral de Prevención por parte de las autoridades de las Entidades Territoriales, a partir de una ruta metodológica que contemple la realización de un análisis de riesgo, la definición de medidas y el seguimiento y evaluación de las mismas. Dispone también el decreto que, con asesoría técnica del Ministerio del Interior, se formularán los planes con base en una guía metodológica desarrollada por éste.

Una de las expectativas generadas por el decreto consiste en los escenarios de participación de las comunidades y colectivos sujetos de protección, teniendo en cuenta que esta participación resulta fundamental para la formulación de los planes integrales de prevención.Otro aspecto que debe considerarse es la necesidad de articulación de las medidas en materia de prevención, seguridad y protección establecidas en el decreto 660 de 2018, con los mecanismos previstos en el Decreto 1581 de 2017[93] que contiene distintos elementos en materia de prevención, convivencia y justicia. Además, es necesario tener en cuenta la articulación con otras instancias de carácter territoriales tales como comités y mesas con énfasis en la misma materia, y que incluso han desarrollado planes o estructurado medidas al respecto.

Recientemente el Gobierno nacional expidió la Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) que contiene elementos de prevención y convivencia. Preocupa que estos planes fueron estructurados en el marco de la Política de Defensa y Seguridad, y que la Política Marco de Convivencia y Segu-

92 Ibidem: Art. 2.4.1.7.1.5.

93 Decreto 1581 del 28 de septiembre de 2017. *"Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones"*".

ridad Ciudadana[94] corresponde a este mismo enfoque que dista de la perspectiva integral de seguridad humana para protección de las personas, comunidades y organizaciones, desarrollada en el marco del AFP.

Un segundo grupo de medidas establecidas en el decreto 660 de 2018 se agrupa en el componente denominado Promotores/as comunitarios/as de paz y convivencia o Promotores/as comunitarios/as. Esta figura busca impulsar los diferentes mecanismos alternativos y extrajudiciales de solución de conflictos en los territorios, promover la defensa de los derechos humanos y estimular la convivencia comunitaria. De acuerdo con el decreto 660 de 2018 las y los promotores deben ser postulados o propuestos desde las organizaciones sociales y las comunidades. Las y los promotores tendrán como objetivo tramitar las diferencias de manera pacífica a partir de la mediación con métodos alternativos de solución de conflicto, la construcción de confianza entre los ciudadanos y entre estos y las instituciones del Estado, impulsar el respeto por quienes ejercen la oposición política, fortalecer el respeto por la diferencia y la prevención de la violencia y la prevención de cualquier forma de estigmatización y persecución por motivo de la actividad política.

Al igual que en el componente anterior, se observan vacíos en la articulación con otros mecanismos o componentes de justicia comunitaria existentes o previstos en el ordenamiento jurídico colombiano, como la Jurisdicción de Paz creada en virtud de la Ley 497 de 1999[95], con el propósito de buscar una solución integral y pacífica de los conflictos comunitarios. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil resaltaron en su momento que el trabajo de los promotores y promotoras comunitarios de paz y convivencia no quedó vinculado al trabajo del movimiento social y de las organizaciones y que no les fueron asignados recursos para el desarrollo de sus funciones[96].

Un tercer componente del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, es el Protocolo de protección para territorios rurales. Según el Decreto 660, se deberá implementar un protocolo de protección con el fin de adoptar medidas materiales e inmateriales orientadas a evitar y controlar los factores de riesgo.

94 Gobierno Nacional De Colombia. Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), 2019, pág. 13.

95 Ley 497 del 10 de febrero de 1999. "*Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento*".

96 En: Verdad Abierta. "*Indígenas y afros, excluidos del nuevo programa de protección para comunidades*". 27 de abril de 2018. En: https://verdadabierta.com/indigenas-y-afro-excluidos-del-nuevo-programa-de-proteccion-para-comunidades/

Para la puesta en marcha de este protocolo, la normativa contempla que sea una instancia territorial la encargada de articular, coordinar e impulsar el protocolo a través de la definición de un mecanismo permanente de recepción de información para la realización de análisis de riesgo, concertación de medidas materiales e inmateriales de prevención, protección y seguridad. Además se requiere el establecimiento final de una ruta de prevención y protección temprana, urgente, adoptando garantías de no repetición para evitar la materialización de los factores, eventos o situaciones de riesgo.

Según el Decreto 660 de 2018, el protocolo podrá contener múltiples medidas que incluyen elementos de tipo estructural e incluso de infraestructura como medios de comunicación, alarmas adaptadas a las condiciones de territorio y medidas arquitectónicas para fortalecer y proteger el entorno de las comunidades; así como medidas inmateriales tales como el fortalecimiento organizacional.

Además, es necesario que la Instancia Territorial encargada posea la capacidad de articular o ajustar las rutas legales de protección existentes como la ruta de protección colectiva de la UNP, Decreto 2078 de 2017, y el Decreto 1581 de 2017, anteriormente mencionado. Asimismo, debe impulsar la coordinación con el Sistema de Alertas Tempranas para la Reacción Rápida en razón del desarrollo de medidas de protección temprana y urgente que ambas instancias comparten.

Respecto a esta instancia territorial, cabe resaltar que, si bien el decreto 660 de 2018 contempla que pueda ser cualquiera de las instancias ya creadas, como los Subcomités de Prevención y Protección o los Comités Territoriales de Justicia Transicional[97],entre otros, la apuesta de las plataformas de derechos humanos que integran el Proceso Nacional de Garantías es que sean las Mesas Territoriales de Garantías las encargadas de asumir esta tarea. El objetivo de esta propuesta es potenciar estos espacios de concertación, con una amplia representación y participación de la sociedad civil y con el ánimo también de armonizar las instancias territoriales dedicadas a la prevención y protección y, por ende, concentrar en un solo espacio todo lo relativo a las garantías de seguridad en los territorios.

Como cuarto y último componente del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios se estableció el Apoyo a la actividad de denuncia de las comunidades y organizaciones de derechos humanos en los territorios. Según el Decreto 660 de 2018, este com-

97 Artículo 2.4.1.7.4.2. del Decreto 660 de 2018.

ponente contempla dos elementos aún en construcción: (i) Jornadas móviles de acceso a la justicia con apoyo de la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación y el (ii) Programa de fortalecimiento de la capacidad de denuncia de las organizaciones de derechos humanos en los territorios rurales.

Además de los componentes anteriormente mencionados, el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios nivel de coordinación, establece mediante el decreto 660 de 2018 instancias de coordinación, en las cuales se prevé la participación de personas delegadas de las plataformas de derechos humanos y el movimiento social: "*El Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención. seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales; y el Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia y de Apoyo a la Actividad de Denuncia*"[98].

Dentro de las funciones del Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales, está la gestión técnica y operativa para la implementación del Protocolo de protección para territorios rurales.

El Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de apoyo a la actividad de denuncia tiene dentro de sus funciones la definición de los criterios de priorización y focalización de los municipios que serán beneficiarios de ambos programas y definir los mecanismos de la acreditación de la figura de los Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia. Además de estas dos instancias, el decreto 660 de 2018 establece la creación de una Instancia Territorial para la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección en los Territorios, cuya función es articular, coordinar e impulsar el protocolo territorial y en general a nivel territorial la implementación del Programa en su integralidad.

Como se mencionó anteriormente, el Programa contó inicialmente con la participación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI), la Confluencia de organizaciones sociales[99], espacios de participación y plataformas de derechos humanos. Pese a ello la estructuración final de este programa no contempló las reivindicaciones históricas

98 Decreto 660 de 2018. Artículo 2.4.1.7.6.1.

99 Espacio de participación conjunta de la Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular, Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Espacio de Dialogo Análogo y Plataformas de Derechos Humanos de la Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos.

del movimiento social. Algunas de las propuestas tales como el reconocimiento pleno de derecho de las guardias indígenas, campesinas y cimarronas fueron desconocidas en el desarrollo de este instrumento normativo, dejando en segundo plano estas herramientas de autoprotección para las comunidades[100].

En cuanto a la implementación, las dificultades son diversas y se concentran en tres aspectos principales: limitada participación de las organizaciones de la sociedad civil, la falta de desarrollo integral de algunos de sus componentes y la falta de socialización de sus contenidos, tanto a las entidades territoriales como a las comunidades.

La limitada participación de las organizaciones de la sociedad civil se refleja en la poca operatividad de los Comités Técnicos establecidos en el marco del decreto 660 del 2018, anteriormente mencionados. Actualmente participan de estos espacios dos delegados de la sociedad civil elegidos por la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP) y la Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos. Aunque esta participación se considera positiva, debe tenerse en cuenta que resulta limitada y tardía. Limitada al no ser espacios de participación periódica sino escenarios que son convocados de manera excepcional. Tardía, considerando que transcurrieron más de dos años para su creación y para el establecimiento de su reglamento interno.

Otro aspecto preocupante en materia de participación, es que no se ha realizado la consulta a las organizaciones sociales para definir la Instancia Territorial de acuerdo a lo establecido en el Decreto 660 de 2018. Como consecuencia de ello, aún no se han institucionalizado a nivel territorial las instancias encargadas del impulso del Protocolo y las medidas de protección colectivas derivadas de este instrumento.

Aunado a lo anterior, los documentos o insumos técnicos no son construidos conjuntamente con la población objeto del Programa. Ejemplo de ello es la Guía Metodológica del Ministerio del Interior que no fue edificada de la mano de las organizaciones y no ha sido socializada de manera amplia[101]. Además, el Gobierno Nacional ha mencionado la existencia de un insumo técnico para la definición de criterios de priorización para la implementación del Programa, el cual según el

[100] INDEPAZ – MARCHA PATRIÓTICA. INFORME IMPLEMENTACIÓN DECRETO 660 DE 2018. Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. En: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/INFORME-IMPLEMENTACIN-DECRETO-660-DE-2018.-CACEP.PDF.

[101] Indepaz- Marcha Patriótica. Óp.Cit.

mismo Decreto 660 debía ser aprobado en el marco de los Comités Técnicos y que, no obstante, no fue construido ni socializado con las organizaciones[102].

En cuanto a la falta de desarrollo integral de los componentes, se observa que, si bien uno de los avances del Programa Integral de Seguridad y Protección en los Territorios ha consistido en la creación de planes piloto, lo cierto es que muchas de las medidas concertadas en los mismos no han sido implementadas. Los planes piloto se centran en las siguientes comunidades o procesos organizativos:

1. Comunidad de San Pedrito en la zona rural del Municipio de San José de Uré (Departamento de Córdoba).
2. Asociación de Desplazados de Bocas de Napi -ASODESBONA- en el Municipio de Guapi (Departamento del Cauca).
3. Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, zona rural del Municipio de Tumaco (Departamento de Nariño).
4. Juntas de Acción Comunal del Casco Urbano del Municipio de El Tarra (Departamento de Norte de Santander).

Posteriormente se agregaron otros planes piloto:[103]

5. Federación de Acción Comunal del Meta –FEDEMETAS- (Departamento del Meta)
6. Ruta Pacífica de Mujeres del Valle del Cauca
7. Marcha Patriótica, Regional Cauca
8. Comunidad de Mico ahumado (Departamento de Bolívar)
9. Fundación Cordobexia (Departamento del Córdoba)
10. Fundación Mujer con Valor (Departamento del Cauca)

Según el Segundo Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz realizado por la Procuraduría General de la Nación, respecto a los planes piloto correspondientes del numeral 1 al 6, se requiere desarrollar las medidas de los Planes Integrales de Prevención y Autoprotección ya formulados, pero no materializados. Y del numeral 7 a 10 se ha avanzado en la realización de los diagnósticos de riesgo por lo cual se requiere la continuación de la formulación de los Planes Integrales de Prevención. Finalmente, debe ini-

102 Ibidem.

103 Indepaz – Marcha Patriótica. Informe Implementación Decreto 660 De 2018. Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. En: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/INFORME-IMPLEMENTACIN-DECRETO-660-DE-2018.-CACEP.pdf

ciarse la formulación del Plan con siete nuevas organizaciones[104]. Estos planes piloto han llevado así a la concertación de algunas medidas de prevención y fortalecimiento que, no obstante, no han sido implementadas principalmente por razones de carácter presupuestal.

La falta de recursos para la implementación de estos planes piloto es preocupante pues según el Decreto, el Programa se financiaría de "los recursos incluidos en su presupuesto en cada vigencia fiscal [de cada entidad involucrada], así como por aquellos recursos destinados a la implementación del AFP, como cooperación internacional, Presupuesto General de la Nación (PGN) y Sistema General de Regalías (SGR) los cuales quedarán integrados en los planes de desarrollo nacional y territorial", no obstante no se contempló la asignación de partidas específicas[105].

Asimismo, no es claro cómo municipios de categorías 5 y 6, y por tanto de presupuesto limitado, podrán costear algunas de las medidas concertadas, aun cuando son precisamente este tipo de municipios los que poseen índices de persistencia de actores armados y de violencia.

En síntesis, los nuevos planes implican una carga que los entes territoriales e incluso las entidades nacionales no están en capacidad de asumir, al no tener la correspondiente asignación presupuestal, ni contar con los recursos humanos y técnicos necesarios para la implementación. Lo anterior representa un obstáculo en cuanto a la adopción de medidas de protección colectiva concertadas, dentro de las cuales se encuentran el desarrollo de obras de infraestructura (en materia de conectividad, vías, producción de alimentos)[106], creación de emisoras comunitarias y procesos de capacitación y fortalecimiento organizativo y comunitario[107]. Adicionalmente no se conocen de forma clara los criterios de priorización para la elección de algunos de los planes pilotos y la inclusión futura de otros.

Según el Ministerio del Interior, en el 2020 se avanzaría en los componentes de los/as Promotores/as comunitarios/as y de las jornadas móviles de acceso a la justicia y de seguimiento a las investigaciones, por cuanto en los años anteriores no se reportaron avances en los mismos[108]. Sin embargo, a enero de 2021 los avances anunciados para el 2020 se desconocen.

104 Procuraduría General de la Nación. Segundo Informe Al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz septiembre 2020, p. 255.
105 Verdad Abierta. Óp. Cit.
106 Procuraduría General de la Nación. Óp. Cit.
107 Indepaz – Marcha Patriótica. Óp. Cit.
108 Procuraduría General de la Nación. Óp. Cit.

Finalmente, es necesario anotar que el Gobierno nacional ha buscado desconocer el Programa y ha intentado reemplazarlo con otros planes o instancias, tal como el Plan de Acción oportuna (PAO) el cual ha sido constantemente criticado por las organizaciones defensoras de derechos humanos por su visión militarizada y falta de garantías de participación de las comunidades en su estructuración.

En cuanto a la problemática de la falta de socialización de los contenidos, esta dificultad se evidencia respecto a la falta de formación y asistencia técnica a las entidades territoriales para su implementación. Según la dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, se ha socializado el Decreto 660 de 2018, en varios espacios de trabajo[109], y para el 2019 se prestó asistencia técnica a 21 Departamentos y 82 municipios[110]. Según el balance formulado por las organizaciones beneficiarias del decreto 660 de 2018, este supuesto impacto no se ve reflejado en los territorios en los cuales se manifiesta que se implementará el programa[111].

El Programa Integral de Seguridad y Protección en los Territorios ha tenido más tropiezos que avances, pese a ello el programa posee importantes herramientas y parte de una concepción de protección y de seguridad amplia, garantista y con enfoque de derechos. Dentro de los aspectos que requieren especial atención, para poder avanzar hacia su implementación, se encuentra en primer lugar la articulación de las instancias establecidas en el marco del decreto 660 de 2018, y la coordinación de estas con normativas e instancias anteriores a la firma del AFP, así como con aquellas creadas también en virtud de este acuerdo.

Así, el decreto 660 debería armonizarse con normas como los Decretos 1581 de 2017, 2074 de 2017, 2124 de 2017 y con instituciones o instancias como las de justicia comunitaria, Comités de prevención e incluso con los mismos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en lo referido a la realización de obras de infraestructura.

En ese sentido, es necesario que se realice una revisión de las normativas, planes, instancias y programas que poseen finalidades similares y que requieren, por tanto, del establecimiento de un canal de comunicación, coordinación y articulación para la realización de un plan conjunto de trabajo que evite la creación de instrumentos duplicados, el desgaste de las organizaciones y el aumento del entramado institucional. Todo este esfuerzo debe reunirse en la construcción e implementación de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la

109 Indepaz – Marcha Patriótica. Óp. Cit.
110 Procuraduría General de la Nación. Óp. Cit.
111 Indepaz – Marcha Patriótica. Óp. Cit.

Labor de Defensa de los Derechos Humanos, con la adecuada participación de la sociedad civil.

Es indispensable, en segundo lugar que los Comités Técnicos previstos en el marco del decreto 660 de 2018, funcionen con la regularidad requerida y con garantías suficientes en términos de convocatoria y de efectiva participación de la sociedad civil. Habiéndose acordado un reglamento de funcionamiento, los Comités deben dirigirse actualmente a establecer un plan de trabajo concreto con metas definidas a corto y a mediano plazo que permitan cumplir con sus funciones. Además, se requiere la definición conjunta y participativa de la Instancia Territorial para que pueda guiar y promover el Programa a nivel territorial.

En tercer lugar, se requiere la definición de los criterios de priorización para la selección de los denominados Planes Piloto y el inicio de implementación del Programa. Sin embargo, esta implementación no puede quedarse en la formulación de los planes, sino en el desarrollo de una metodología que, desde el momento mismo de la construcción de los planes, adopte carácter territorial más amplio con base en una caracterización o mapa de riesgo definido y concertado con las organizaciones de la sociedad civil.

Además, se requiere la construcción de un mapa de riesgo en conjunto con los demás componentes del SISEP y en especial en coordinación con el Sistema de Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (Decreto 2124 de 2017). Lo anterior, debe ser una de las acciones desarrolladas para la promoción de herramientas concretas de articulación con las instancias y planes del SISEP, junto con la definición de rutas de acción que contemplen sus competencias bajo los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de la Administración Pública.

Otro aspecto necesario es la realización de jornadas pedagógicas o de socialización de los contenidos, derechos y componentes del Programa Integral de Seguridad y Protección en los Territorios, dirigidas a las entidades territoriales y a las comunidades y organizaciones sociales, en aras de su amplia implementación y la construcción conjunta de sus componentes. Esta actividad debe ir acompañada de la definición de la Instancia Territorial que contemple la participación de la comunidad y las organizaciones territoriales. Adicionalmente debe ser una exigencia la socialización y participación de todos los insumos técnicos como las guías metodológicas y los criterios de priorización al interior de los Comités Técnicos, de suerte que este tipo de elementos deben pasar necesariamente por su aprobación según lo dispuesto en el Decreto 660 de 2018.

Finalmente, es imperativo el ajuste o modificación del Programa en varios puntos: (i) el aspecto presupuestal de suerte que puedan definirse partidas o

rubros específicos de las entidades territoriales y nacionales que permita su materialización, (ii) el reconocimiento en los Planes Integrales de Prevención y Protocolos Territoriales de los mecanismos de protección y autoprotección comunitarias, así como la consulta de su desarrollo con las comunidades étnicas, (iii) el desarrollo efectivo de mecanismos de articulación con instancias y planes de prevención y protección colectivos y (iv) el cambio de enfoque de la figura de los/as Promotores/as Comunitarios/as hacia una mayor coordinación con el trabajo de las organizaciones en los territorios.

Las dificultades en materia de protección individual y colectiva, abordadas en los dos primeros apartados del segundo capítulo, están estrechamente relacionados con problemas estructurales, en las entidades que tienen en el marco de sus funciones contribuir al desarrollo del deber de protección. El siguiente apartado se centrará en las dificultades identificadas al interior de la UNP.

2.4. Problemas institucionales

Durante los últimos años, el presupuesto de la Unidad Nacional de Protección ha crecido hasta llegar cerca al billón de pesos anual. El presupuesto total apropiado por la entidad para el año 2019 fue de $858.742.241.558[112] y de $939.365.926.632 para el año 2020[113]. No obstante, el crecimiento presupuestal, la entidad no ha mejorado su eficiencia ni ha superado problemas administrativos precedentes.

Sobre el manejo presupuestal de la Unidad Nacional de Protección, la Contraloría General de la República (CGR) en sus auditorías a la entidad ha encontrado numerosos hallazgos preocupantes. En su informe más reciente de auditoría de cumplimiento a la UNP con vigencia del año 2018, publicado en diciembre de 2019, llamó la atención sobre deficiencias que encontró en la planeación contractual que realiza la UNP para la contratación de "hombres de protección" para la prestación del servicio de protección a los beneficiarios de los programas.

La Contraloría señaló que la UNP ha recurrido a la realización de frecuentes modificatorios (15 entre adiciones y/o prórrogas en los contratos objeto de muestra), que se hacen en algunos casos con poco tiempo entre cada ajuste: entre uno (1) y cuatro (4) días en un mismo mes (CGR, 2019, pg. 4). Esto implica, según

112 Unidad Nacional de Protección (2 de enero de 2020). Resolución 0001 de 2020 "*Por la cual se desagrega el detalle del anexo del Decreto de Liquidación correspondiente a las cuentas de Personal, Adquisición de Bienes, Servicios, Transferencias Corrientes, Gastos de Comercialización y Producción, Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora e inversión, del presupuesto de la Unidad Nacional de Protección-UNP, para la vigencia fiscal de 2020*".

113 Ibidem.

la Contraloría, que las gestiones adelantadas por la UNP *"presentan deficiencias de carácter administrativo y de control interno en los procesos que adelantan las áreas involucradas tanto en lo misional como en lo administrativo"* (CGR, 2019, pg. 11). Dichas deficiencias se presentan principalmente en: i) el procedimiento para la evaluación del riesgo individual y colectivo; ii) la expedición de los actos administrativos por el director de la UNP, concediendo, modificando, ajustando o desmontando medidas de protección; y iii) El proceso de implementación de las medidas de protección a través de la adquisición de bienes y servicios.

Según la CGR el control interno de la entidad es "ineficiente". Esto incluye un mal desempeño de la UNP en los componentes de: ambiente de control, evaluación del riesgo, sistemas de información y comunicación, procedimientos y actividades de control y supervisión y monitoreo. Producto de esta auditoría de cumplimiento realizada a la UNP la Contraloría estableció 12 hallazgos administrativos, de los cuales en uno (1) solicitó la apertura de una indagación preliminar, cinco (5) con presunta connotación disciplinaria, y uno con traslado a la Contraloría Distrital de Bogotá (CGR, 2019, pág. 13).

Esto indica que dentro de la UNP continúan problemas de orden administrativo y de control interno, que impiden una gestión eficiente de los recursos para el cumplimiento de sus objetivos misionales a pesar del importante presupuesto que anualmente es apropiado por la entidad. Dichos llamados de atención por parte de la Contraloría General de la República a la UNP no son nuevos, han sido advertidos de manera reiterada desde el año 2014[114]. Es preocupante que el Gobierno nacional no haya adelantado, hasta el momento, las reformas necesarias para superar ineficiencias crónicas en términos administrativos y de control interno.

Por otro lado, se han realizado diversas denuncias sobre presuntos actos de corrupción. Uno de ellos podría estar relacionado con supuestos pagos a empresas privadas, para el ingreso y contratación de escoltas, lo cual podría implicar la infiltración de grupos ilegales a la entidad[115]. Otra denuncia tiene que ver con retenciones del porcentaje de sueldos, o extorsiones, que en algunas partes del país se estarían practicando a los escoltas[116]. Frente a dichas denuncias no se conocen resultados de las investigaciones internas adelantadas por la entidad o por los órganos de control.

114 Ver: Revista Semana (30 de julio de 2015). El escandaloso hallazgo de la Contraloría en la UNP. Disponible en: https://www.semana.com/nacion/articulo/contraloria-advierte-un-millonario-detrimento-en-la-unp/436760-3/

115 Ver: La FM (26 de septiembre de 2019). *"Sindicato de la UNP denuncia presuntos actos de corrupción con escoltas."*. Disponible en: https://www.lafm.com.co/colombia/sindicato-de-la-unp-denuncia-presuntos-actos-de-corrupcion-con-escoltas

116 Ibidem.

La tercerización de funciones

Por otro lado, la tercerización de los servicios que presta la Unidad Nacional de Protección ha sido objeto de numerosas investigaciones, que han conducido a hallazgos de detrimento patrimonial[117]. A pesar de eso, la entidad continúa tercerizando un porcentaje importante de los servicios. Según la Unidad Nacional de Protección, para la vigencia 2020, hasta el 31 de agosto de 2020, el 43.24% de los recursos de la entidad destinados a hombres de protección se encuentran tercerizados ($411,005,974,816.32) y el 24.87% del total de recursos destinados para los vehículos de protección se encuentran tercerizados ($ 236,332,881,531.67). Con vigencia actual se encuentra activos 66 contratos que ha suscrito la Unidad Nacional de Protección con un valor total de $ 1.185.041.065.439 para la prestación de diversos servicios[118].

A continuación describimos el número y tipo de contratos vigentes: 10 contratos para el arrendamiento de vehículos blindados, 3 contratos para el arrendamiento de vehículos convencionales, 28 contratos para la contratación de escoltas, 1 contrato para la prestación del servicio de botones de apoyo, 2 contratos para prestación del servicio público de telefonía móvil celular, 1 contrato para la prestación de servicios logísticos para talleres de evaluación, 12 contratos para el suministro de combustible y 3 contratos para el suministro de tiquetes aéreos, 3 contratos para la adquisición de bastones de mando, 2 contratos para la adquisición de camisetas con paneles de blindaje, 1 contrato para la adquisición de hardware botones de apoyo[119].

El elevado porcentaje del presupuesto adjudicado a terceros para la prestación de servicios misionales de la entidad ha conducido a la existencia de numerosas deficiencias en la prestación de servicios para el funcionamiento de los esquemas de protección. A través de la tercerización de sus funciones, la UNP deja de responder directamente por las fallas de los esquemas, asignando esa responsabilidad a terceros, sobre los cuales no se realiza la debida supervisión.

Un ejemplo de esto son las reiteradas quejas que personas defensoras de derechos humanos han presentado por anomalías que presentan los vehículos de protección blindados y convencionales. Se denuncia que los talleres donde se realiza el mantenimiento no hacen públicos los diagnósticos de los vehículos, lo

117 Ver: W Radio (7 de octubre de 2015). *"Inicia investigación a la UNP por detrimento patrimonial de más de $1.400 millones.."* Disponible en: https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/inicia-investigacion-a-la-unp-por-detrimento-patrimonial-de-mas-de-1400-millones/20151007/nota/2961008.aspx

118 Unidad Nacional de Protección (8 de septiembre de 2020). Respuesta Solicitud Información Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH - 002620C-JO. Bogotá, Colombia.

119 Ibidem.

cual impide que los beneficiarios conozcan la situación real de los vehículos y que puedan exigir a la UNP sus debidos arreglos o el cambio de los vehículos[120].

Igualmente, la tercerización de funciones esenciales de la UNP ha sido un obstáculo para la exigencia de hombres de confianza y para la constitución de esquemas de protección con enfoques diferenciales. Esto se debe a que la UNP relega a terceros estas funciones en los contratos que firma con los operadores privados.

Según lo afirma la UNP "dentro de dichos contratos con los operadores privado, se especifica que las empresas que conforman las UT [Uniones Temporales] son autónomas e independientes en los procesos de selección según las cláusulas de "Autonomía Administrativa" y "Exclusión de la Relación Laboral"[121]. Dichas Uniones Temporales, a su vez, afirman que no poseen la capacidad de implementar elementos diferenciales y que su implementación debe hacerse a través del CERREM, dejando a las personas que tienen estas necesidades en materia de protección en un círculo vicioso.

Independientemente de las modalidades de contratación que haga la UNP, la protección es una función que debe asumir directamente. Lo anterior, teniendo en cuenta que la entidad es la responsable de desarrolar sus objetivos misionales, y para ello debe realizar el seguimiento acucioso de los operadores con los cuales contrata más allá de dar unos simples lineamientos generales.

Las entidades privadas no son institucionalmente las competentes para dar protección a las personas en situación de riesgo, contrario a ello, pareciese que la UNP funciona realmente como una mera instancia contratante pese a que el Decreto 1066 de 2015 establece que su objetivo más que coordinar algunos operadores es planear, articular, asesorar y ejecutar las medidas de protección y de prevención.

Condiciones laborales precarias para los funcionarios de la UNP

Los funcionarios de la Unidad Nacional de Protección se ven expuestos a riesgos y sobrecargas laborales, las cuales no son atendidas adecuadamente por la entidad ni el Estado colombiano. Los trabajadores de la planta operativa de la entidad como agentes escoltas, oficiales de protección, agentes de protección y conductores mecánicos, se enfrentan a los riesgos del contexto de la seguridad nacional, los riesgos que enfrentan las personas a las que protegen, los cuales

120 Al respecto ver el caso del líder David Ortega, desarrollado en el capítulo 3.6
121 Unidad Nacional de Protección (8 de abril de 2020). Impugnación fallo de primera instancia acción de tutela con radicado número: 11001310304520200025-00.

terminan impactando en su salud física y mental. Enfrentan riesgos laborales extremos como: riesgos físicos, ergonómicos, riesgos de seguridad, riesgo psicosocial intralaboral y por cargo[122]. Dichos riesgos e impactos generan disminución de su expectativa de vida, no obstante, sus funciones no están reconocidas por la normatividad nacional como actividades de alto riesgo para la salud del trabajador[123].

Por otro lado, el personal operativo de la UNP se expone a sobrecargas laborales que no son compensadas de manera suficiente. Legalmente el trabajo de protección debe cumplir con 12 horas diarias sin exceder un límite de 66 horas semanales, sin embargo, las personas contratadas para esta labor llevan a cabo jornadas laborales de hasta 18 horas diarias, llegando hasta 72 horas semanales[124].

Sistema de información vulnerable

El manejo de la información de las personas protegidas es uno de los aspectos sobre los cuales la UNP debería profundizar en los protocolos de seguridad y en los sistemas de control, para evitar que la información sensible de las personas que se encuentran bajo su protección caiga en manos de actores que pueden cometer violaciones de derechos humanos en su contra. Sin embargo, se ha denunciado que la UNP no tiene un sistema eficiente de protección de datos de los beneficiaros de medidas de protección. Sindicatos de trabajadores de la UNP han señalado que la información de las personas protegidas se maneja en bases de Excel que no son seguras, y se pueden infiltrar fácilmente[125].

En septiembre de 2019, el entonces director de la UNP, Dr. Pablo Elías Monguí, denunció a la Fiscalía General de la Nación (FGN) un plan criminal para recolectar información sobre personas protegidas y sus esquemas de seguridad con el fin de venderla a grupos criminales interesados en adquirir esta información

122 Sandino et Al (4 de octubre de 2020). Proyecto de Ley *"Por medio del cual se adiciona el Régimen de Pensión a la Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones"*.

123 El Decreto 2090 de 2003 del Ministerio de la Protección Social del 28 de julio de 2003 *"Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades"*; no incluyó al personal operativo de la UNP dentro de las actividades de alto riesgo.

124 Unidad Nacional de Protección. Resolución Nº 0362 del 01 de junio de 2016, *"Por medio de la cual se establece la jornada y el horario de trabajo de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de protección."*.

125 Ver: Noticias Caracol (24 de Septiembre de 2019). *"Sindicato de la UNP denuncia que el sistema de datos de sus protegidos es vulnerable."*. Disponible en: https://noticias.caracoltv.com/colombia/sindicato-de-la-unp-denuncia-que-el-sistema-de-datos-de-sus-protegidos-es-vulnerable

para atentar en su contra[126]. La FGN inició las investigaciones por estos hechos, sin embargo, no se conocen resultados al respecto. Tampoco se conocen cambios en los sistemas de información de la UNP dirigidos a hacerlos más seguros.

Limitaciones en el funcionamiento de los esquemas de seguridad

Los esquemas de seguridad asignados a líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos presentan deficiencias que afectan el trabajo que desarrollan en sus territorios. A continuación, mencionaremos una síntesis de las principales dificultades en los esquemas de seguridad, las cuales se ven reflejadas en los casos que documentamos en el marco de este informe y presentados al final de este capítulo y en el capítulo 3.

Líderes y lideresas sociales denuncian que los requisitos para realizar largos desplazamientos son excesivos y afectan su labor de defensa de derechos humanos. Las solicitudes de desplazamiento deben realizarse con tres días de anticipación, de lo contrario no se aprueban, impidiendo así la realización de viajes de emergencia en los cuales las personas defensoras deben atender situaciones urgentes en los territorios, propias de su labor de liderazgo y defensa de los derechos humanos.

Además, los recursos para el desplazamiento de los vehículos son insuficientes, el presupuesto asignado no alcanza para el pago de combustible y tampoco se asignan los recursos suficientes para el pago de peajes. Sumado a esto, existen restricciones presupuestales en la asignación de viáticos para los escoltas. Esto genera obstáculos en la labor de defensa de derechos humanos, y muchas veces la persona protegida debe asumir de manera personal u organizativa algunos gastos, afectando su economía personal y familiar, o generando cargas económicas que las organizaciones sociales no deben ni están en condiciones de asumir.

Por su parte, los vehículos asignados en los esquemas de seguridad frecuentemente sufren daños técnicos que no son atendidos de manera adecuada y oportuna, poniendo en riesgo la vida e integridad de los protegidos y las personas de protección. Cuando un vehículo presenta daños, la aprobación del mantenimiento en ocasiones se tarda, afectando la movilidad de las personas protegidas. Mientras los vehículos están en mantenimiento, no se asignan vehículos de remplazo, obligando a la persona defensora protegida a movilizarse sin su vehículo de protección, exponiéndose a los riesgos de seguridad que la UNP

[126] Ver: Noticias Caracol (23 de Septiembre de 2019). *"Denuncian que hay fuga de información en la UNP."*. Disponible en: https://noticias.caracoltv.com/colombia/denuncian-que-hay-fuga-de-informacion-en-la-unp

ya ha identificado. Aunado a lo anterior, en ocasiones los mantenimientos que le realizan a los vehículos son superficiales y no realizan arreglos a profundidad como lo requieren los vehículos[127].

Por otro lado, se está exigiendo para la realización de viajes y el otorgamiento de viáticos la instalación de una aplicación de rastreo que indica todo el recorrido realizado por los y las lideresas. Esto ha sido considerado un riesgo por las personas protegidas al considerar, como se dijo con anterioridad, problemas de corrupción y de mal manejo de la información. Si no se instala el dispositivo de rastreo, no se dan viáticos. Esta exigencia ha impedido que las personas defensoras realicen su labor al verse constreñidas al uso de la aplicación.

El apartado que se presenta a continuación, desarrolla el tema de las dificultades en materia de protección individual y colectiva, ilustradas a través del caso de ASCAMCAT, el cual reúne algunos de los obstáculos y dificultades referidos en las rutas de protección individual y colectiva. En el capítulo 3 se abordarán otros casos que reflejan las dificultades en la adopción de los enfoques diferenciales que aún persisten en materia de protección para las personas defensoras, líderes y lideresas sociales.

2.5 El caso de la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT)

La Asociación Campesina del Catatumbo ASCAMCAT es una propuesta asociativa para la reconstrucción del tejido social en la región del Catatumbo, Norte de Santander. Trabaja por la defensa y permanencia en el territorio, la construcción de paz, el respeto por la vida y en general por la defensa de los derechos fundamentales de sus habitantes, entre ellos las comunidades indígenas, los adultos mayores, los niños y las mujeres[128].

Ha participado activamente en la construcción de paz y la implementación de los Acuerdos de Paz de La Habana, haciendo pedagogía de paz y participando del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito y de la construcción del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de Norte de Santander. Además, la asociación ha impulsado la Mesa de Interlocución y Acuerdo del Catatumbo [129], pertenece a la Coordinación Política y Social Marcha Patriótica, a la Coordinación Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana

127 Ver: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/unp-se-salvo-de-pagarle-una-millonaria-indemnizacion-arrendador-de-carros-blindados-articulo-920508/
128 Ver: Prensa Rural. ASCAMCAT. Disponible en: https://www.prensarural.org/spip/spip.php?rubrique17
129 Ver: https://prensarural.org/spip/spip.php?mot144

(COCCAM) y a la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC). Hace parte de la implementación de la sentencia T-052 de 2017 para dirimir el conflicto territorial entre la constitución de la ZRC y la ampliación, delimitación y saneamiento del Resguardo Barí.

Desde su creación en el año 2005, ASCAMCAT ha sido víctima sistemática del conflicto armado y de la violencia por parte del Estado, sufriendo todo tipo de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH como homicidios, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, persecución judicial, amenazas, atentados, torturas, ataques a bienes civiles, entre otras.

Muchas de estas agresiones han tenido un impacto duradero en la organización, afectando el trabajo de defensa de derechos humanos que desarrolla en la región. Se evidencia la continuidad, repetitividad y combinación de diferentes agresiones contra la Asociación Campesina del Catatumbo, sumado al ejercicio de perfilamiento e inteligencia realizado por parte de diferentes actores armados. Estos aspectos evidencian el carácter planificado de la violencia contra quienes forman parte de esta organización, a través de diversas estrategias dirigidas a neutralizar su trabajo en defensa de los derechos humanos del campesinado catatumbero[130].

Antecedentes de las medidas de protección para ASCAMCAT

El inicio de las solicitudes de protección a la UNP, por parte de los integrantes de ASCAMCAT, se enmarcan en el contexto el paro del Catatumbo que se realizó entre junio y julio de 2013[131]. Como consecuencia de esta histórica movilización, inició una persecución contra ASCAMCAT que incluyó campañas de desprestigio y múltiples agresiones contra sus dirigentes e integrantes.

El día 17 de diciembre de 2013 en la ciudad de San José de Cúcuta (Norte de Santander), ocurrió la violación al domicilio de Olga Quintero, tesorera y vocera de la asociación, junto con el robo de la información de ASCAMCAT que reposaba almacenada en varios computadores, discos duros y memorias USB[132]. Además, varios líderes de la organización fueron amenazados, como Guillermo Quintero, dirigente del paro y Juan Carlos Quintero uno de los negociadores

130 Para ampliar en los hechos victimizantes contra ASCAMCAT ver: Becerra C.A et al (2020). *"El riesgo de defender y liderar: Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia."*. Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá. AltaVoz Editores.

131 Ver: https://prensarural.org/spip/spip.php?article14390

132 Ver: MOVICE (18 de diciembre de 2013). *"Personas armadas entraron por la fuerza y robaron información de casa de Olga Lucía Quintero, lideresa de Ascamcat."*. Disponible en: https://www.colectivodeabogados.org/?Personas-armadas-entraron-por-la

principales con el Gobierno nacional. A raíz de estos hechos, con apoyo de la corporación Reiniciar se hizo la solicitud de medidas de protección ante la UNP. Luego de surtido el proceso de valoración del riesgo, esa entidad otorgó un esquema de protección consistente en un vehículo blindado, un medio de comunicación y dos escoltas para tres dirigentes de ASCAMCAT.

Con ese esquema hubo un incidente de seguridad. En un recorrido, cerca de la finca familiar de los hermanos Quintero, el vehículo blindado fue impactado por unos disparos. Como consecuencia de este atentado, la UNP realizó una nueva valoración del riesgo, y un año después expidió resolución asignando medidas de protección para cada uno de los tres dirigentes de la Asociación.

Posteriormente, continuaron ocurriendo múltiples agresiones contra los integrantes y dirigentes de ASCAMCAT que llevaron a la organización a realizar numerosas solicitudes de protección a la UNP, que paulatinamente, en medio de retrasos y deficiencias han llevado a la ampliación del número de esquemas para miembros de la organización.

Dificultades en los trámites para solicitar medidas de protección individuales ante UNP

En las solicitudes de protección solicitadas por los y las integrantes de la ASCAMCAT se han presentado numerosos retrasos y demoras en todas las etapas del proceso. Algunos retrasos han generado graves situaciones de exposición al riesgo para líderes y lideresas de la asociación.

Un ejemplo de esto es la situación de Celiar Martínez, miembro del equipo de campo de ASCAMCAT y presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Puente Azul, del municipio de Teorama. El líder fue secuestrado por el ELN desde el 8 septiembre de 2019 y fue rescatado en un operativo militar el 7 de febrero de 2020[133]. Después de su liberación, la situación de Celiar es de riesgo extremo, debido a lo cual tuvo que desplazarse a la ciudad de Cúcuta en busca de mejores condiciones de seguridad.

El 12 de febrero de 2020 el Coordinador General de la ruta de prevención y protección a defensores y defensoras de derechos humanos del Nororiente, entregó la solicitud de medidas de emergencia para Celiar y su familia al doctor Pablo Elías Monguí, entonces director general de la UNP. Sin embargo, en el mes

133 Ver: El Tiempo, febrero de 2020. *"Rescatan a líder que duró cinco meses secuestrado en el Catatumbo."*. Disponible en:https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/rescatan-a-celiar-martinez-liderco-munitario-del-catatumbo-459986

de julio de 2020 la UNP no había asignado sus medidas de protección. Frente a esta evidente omisión por parte de la UNP, Celiar interpuso una acción de tutela contra esta entidad, solicitando la asignación inmediata de medidas de protección integral para él y su familia, consistentes en esquema de protección con vehículo y escoltas[134].

Antes de que se fallara esta tutela, la Unidad Nacional de Protección expidió la Resolución No. 4501 del 09 de julio de 2020, donde se implementa un esquema de protección tipo 2 para Celiar y hace extensivas estas medidas de protección al núcleo familiar. Con lo cual el fallo de tutela declaró improcedente las pretensiones de Celiar por tratarse de un hecho superado[135].

Las medidas asignadas por la UNP para ASCAMCAT son insuficientes para proveer protección a 5.000 integrantes de la organización. Al año 2020 existían 15 esquemas de seguridad para integrantes de la asociación, la mayoría son esquemas tipo 1 y tipo 2, solo uno de estos corresponde a un esquema tipo 3, consistente en un vehículo blindado, medio de comunicación y tres escoltas. De estos 15 esquemas de protección, 4 están dentro de la ruta especial de sobrevivientes de la Unión Patriótica (UP). Si bien el número de esquemas de protección para los integrantes de la asociación han venido aumentando con el tiempo, en todos ellos persisten numerosas dificultades que explicaremos a continuación.

Los esquemas de seguridad no incorporan ninguna medida de protección diferencial, tratándose de mujeres lideresas, y teniendo en cuenta la identidad campesina de las personas defensoras pertenecientes a la asociación. Además, los esquemas de protección asignados por la UNP no se hacen extensivos a ningún miembro de su núcleo familiar. No tienen en cuenta el riesgo al que está que está expuesto la familia o personas cercanas al líder o lideresa de la organización.

Múltiples y constantes dificultades en los esquemas de protección

Las limitaciones y dificultades de los esquemas de protección asignados por la UNP son múltiples y constantes. Los trámites para la aprobación de los desplazamientos son excesivos. No se aprueban recursos suficientes para viáticos, combustibles y peajes. Actualmente solo aprueban tres días de viáticos para los escoltas, con esta restricción se afecta el mínimo vital de los escoltas. Hay casos donde los escoltas dejan de acompañar a la persona protegida, por la

134 Celiar Martínez García, Accionante; Unidad Nacional de Protección, Accionado. Acción de Tutela RAD: 54 001 31 21 001 2020-00080-00

135 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta (San José de Cúcuta, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2.020). Providencia N°: AT 070 de 2020.

falta de disponibilidad de recursos para viáticos, generando una grave situación de riesgo.

Estos son gastos que frecuentemente los líderes y lideresas protegidos de ASCAMCAT han tenido que cubrir para el mantenimiento del vehículo asignado, el combustible, los viáticos de los escoltas y los peajes que se deben pagar para su traslado, afectando su economía personal y familiar. En algunas ocasiones miembros de la Asociación han gastado sumas superiores a los 2 millones de pesos en adiciones de combustible esperando que la entidad haga los desembolsos y nunca llegan.

En el manejo de los recursos asignados para combustible existen presuntos actos de corrupción. A los vehículos de las personas protegidas les asignan mensualmente un rubro para combustible de acuerdo al tipo de vehículo asignado, sí solicitan adiciones de combustible la UNP evalúa y aprueba. En algunos casos no ha llegado la adición de combustible, pese a haber quedado reportada en los informes de ejecución presupuestal de la institución.

Por otro lado, cuando los vehículos blindados se averían, los arreglos no los hacen en Cúcuta, sino que deben enviarlos hasta Bogotá, argumentando que las oficinas de la compañía que renta los vehículos, se encuentran en la capital. Esto genera retrasos en el mantenimiento de los vehículos y expone a las personas protegidas a enormes riesgos. Por otro lado, los diagnósticos de los vehículos no son de conocimiento de las personas protegidas y por tanto no se conoce en qué consistió la avería y el correspondiente mantenimiento que se hizo al vehículo.

En cuanto al personal asignado para brindar protección, a pesar de que la asociación ha logrado que algunos escoltas sean personas de su confianza, persisten numerosos obstáculos que impiden la contratación.

Impactos de las medidas de protección en el trabajo de la asociación

Las medidas de protección de la UNP, tienen un fuerte impacto en la vida y el trabajo de defensa de derechos humanos que realizan los y las integrantes de la asociación que reciben protección. La visión de protección de la UNP solo contempla esquemas de protección basados en vehículos, chalecos y escoltas. Estas medidas se encuentran totalmente descontextualizadas de los escenarios rurales de la región, a tal punto que muchos líderes y lideresas en situación de riesgo, prefieren desistir de los esquemas de protección que les asigna la UNP, porque les terminan generando más riesgo.

En un contexto como el Catatumbo la presencia de un vehículo blindado y escoltas que no son del territorio, genera alerta y sospechas en los grupos armados e intimidación en las comunidades. La dinámica del conflicto armado en la región lleva a que muchas personas que reciben medidas de protección de la UNP se convierten en objetivos militares por parte de los grupos armados.

Construcción de una ruta de protección colectiva para ASCAMCAT

El proceso para la implementación de la Ruta de protección colectiva definida según el decreto 2078 de 2017 y del decreto 660 de 2018 para ASCAMCAT inició en el año 2019, en el marco del procedimiento del programa de protección para las solicitudes de medidas colectiva. Para adelantar este proceso, la organización solicitó el acompañamiento de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quienes los capacitaron en el tema.

Luego de realizar las primeras etapas de contacto y presentación del proceso, se desarrolló un espacio con la UNP donde ASCAMCAT presentó la propuesta de medidas colectivas políticas y materiales de protección, que incluyen las estrategias de autoprotección comunitaria. Estas medidas se han elaborado a partir de un trabajo de construcción conjunto recogiendo mecanismos que se han usado desde los eventos organizativos, con todas las ideas colectivas que ASCAMCAT ha venido implementando desde hace diez años.

ASCAMCAT presentó un conjunto de 56 propuestas de protección colectiva a la UNP que van encaminadas a implementar medidas materiales, de formación y políticas. A continuación, se explican brevemente estas propuestas de medidas de protección colectiva. En cuanto a medidas materiales se presentaron 26 propuestas, dentro de las que se encuentra la construcción y dotación de 13 Casas de Refugio Humanitario, una por cada municipio, con vallas de visibilización, planta solar, camas y colchonetas, kit de cocina, alimentación, artículos para oficina, internet y paquetes de ayuda humanitaria para atender situaciones de riesgo.

Adicionalmente se propuso la dotación para la asociación de: 3 Teléfonos satelitales, licencias de funcionamiento para 4 emisoras comunitarias que ya existen y creación e implementación de 2 nuevas emisoras comunitarias, 8 camionetas 4x4, 2 camionetas blindadas, 8 motocicletas, 2 motores canoa, 8 mulas con silla, 100 kits de dotación para promotores de paz y DDHH de ASCAMCAT, el fortalecimiento de proyectos productivos para asegurar la soberanía alimentaria de la región, tres sedes para ASCAMCAT en Cúcuta, Ocaña y Tibú.

La dotación, apoyo logístico y ayuda humanitaria para campamentos humanitarios y asentamientos campesinos; rutas escolares fluviales y terrestres durante todo el año escolar, la instalación de infraestructura para la prestación del servicio de energía eléctrica o solar en toda la región del Catatumbo, construcción o adecuación de puentes en la región del Catatumbo, entre otras[136].

Por su parte, ASCAMCAT presentó 19 propuestas de medidas políticas, dentro de las cuales se encuentran:

- La constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo y el apoyo técnico y financiero para la implementación del eje de DDHH de su Plan de Desarrollo Sostenible.
- Realizar actos de reconocimiento público de ASCAMCAT por parte del Estado, y el reconocimiento de ASCAMCAT ante la Unidad de Víctimas como sujeto de reparación colectiva.
- Reconocer y fortalecer la red de promotores de paz y derechos humanos, así como los comités veredales.
- Realizar mesas de trabajo permanente para la interlocución con los gremios económicos que desarrollan economías de enclave en la región.
- Reactivación y apoyo la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA) Catatumbo, y realizar jornadas rendición de cuentas dos veces al año sobre los proyectos concertados en este espacio.
- Formular los planes de prevención y protección de todos los municipios del Catatumbo, el apoyo a la construcción de manuales de convivencia, la promoción de escenarios de dialogo para la construcción de mínimos humanitarios en la región del Catatumbo y adelantar procesos concertados de desminado humanitario en la región.
- Apoyo a la ruta de socialización de los preacuerdos resultados de la Mesa Consultiva de la Sentencia T-052 de 2017.
- El establecimiento de mesas de trabajo trimestrales entre la Fiscalía General de la Nación y ASCAMCAT para hacer seguimiento a los hechos victimizantes.
- Implementación de un sistema de alertas tempranas rural y comunitario.
- Campañas de regularización militar masiva para jóvenes y conformación de veeduría ambiental para desarrollar procesos de formación[137].

La asociación propuso medidas formativas para el fortalecimiento organizativo, dentro de las que se encuentran:

136 ASCAMCAT. Propuesta de protección colectiva construida por la Asociación Campesina del Catatumbo para la evaluación del riesgo a cargo de la UNP. Presentada el 9-10 de noviembre de 2019.
137 Ibidem.

- Jornadas de capacitación permanente en DDHH y DIH dirigidas a la fuerza pública.
- Disponibilidad de profesores en el territorio con formación idónea.
- Socialización de la oferta educativa para los jóvenes con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y articulación con instituciones educativas para la formación técnica a los jóvenes de la comunidad.
- Tres jornadas de capacitación en usos de las tecnologías de la información, capacitación en salud y primeros auxilios y tres jornadas de formación en formulación e implementación de proyectos.
- Financiación de un plan de fortalecimiento organizativo que asegure el desarrollo de las instancias organizativas de la asociación, y financiación de procesos de formación en resolución de conflictos a los comités veredales de ASCAMCAT.
- Realización de jornadas permanentes de formación dirigidas a colectivos de mujeres de base de ASCAMCAT.
- Financiar la sistematización de la experiencia organizativa de ASCAMCAT como aporte a la memoria histórica del campesinado catatumbero[138].

Estado actual de la ruta de protección colectiva

Actualmente, el conjunto de 56 propuestas que integran la ruta de protección colectiva presentada por ASCAMCAT, se encuentra en revisión por parte de la instancia nacional de la UNP. En febrero de 2021 culminó la discusión de todas las propuestas. Este proceso ha sido desgastante y frustrante debido a que la UNP se niega a aprobar parte importante de las propuestas que ha presentado ASCAMCAT. Algunas de las propuestas dirigidas a generar condiciones de seguridad colectiva para los integrantes de la organización han sido rechazadas.

La solicitud de aprobación e implementación de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo no fue aceptada por la UNP, pese a que su proceso de constitución reúne los requisitos de ley. Existe una orden de la Corte Constitucional para adelantar su constitución y la orden de un juez de tutela para adelantar su cumplimiento. La constitución de la ZRC del Catatumbo es fundamental para asegurar una protección colectiva donde se podría implementar de manera integral las medidas de protección y autoprotección colectivas.

Las medidas productivas de impulso a la soberanía alimentaria también han sido rechazadas por la UNP, con el argumento de que este tipo de medidas no

138 Ibidem.

son de su competencia. Este tipo de proyectos pueden generar cambios en las actividades económicas del campesinado en la región, lo que va a permitir que se alejen de los circuitos económicos del narcotráfico y esto podría minimizar un riesgo colectivo que existe en la región.

Otra propuesta que ha rechazado la UNP es la implementación de rutas escolares para los niños y niñas de la región, familiares de los integrantes de la asociación, argumentando que es competencia del Ministerio de Educación, con lo cual olvida que este es un asunto de seguridad pues muchos caminos por donde deben transitar para ir a colegio se encuentran minados.

Por otro lado, frente a la propuesta del fortalecimiento de la guardia campesina, es preocupante que no se vayan a tener en cuenta las propuestas construidas por la comunidad y que la UNP continúe bajo los esquemas con escoltas y camionetas, sin tener en cuenta las realidades propias del territorio para brindar medidas adecuadas para cumplir con las necesidades de protección de la Asociación.

Mecanismos comunitarios de protección y autoprotección[139]

La población campesina del Catatumbo, zona rural de Cúcuta y el Zulia han sido afectadas en el goce efectivo de sus derechos, se encuentran constantemente amenazados por la presencia en el territorio y el accionar de los diferentes actores armados estatales y no estatales. El escenario de riesgo al cual se encuentran permanentemente expuestos revela la omisión del Estado colombiano en materia de protección, seguridad y garantías para la realización de los derechos. Por ello, la asociación ha optado por proponer mecanismos de protección y autoprotección buscando el amparo de los derechos de sus integrantes.

Los mecanismos de protección y autoprotección son creados para salvaguardar y proteger los derechos amenazados o violentados, proteger la tenencia y permanencia en el territorio, siendo éstos de carácter pacífico, para lo cual las comunidades son instruidas en DDHH y DIH, dichos mecanismos se han clasificado en: mecanismos permanentes, extraordinarios y complementarios.

139 Texto elaborado por el Programa de Prevención, Protección y Seguridad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos del Nororiente Colombiano conformado por ACVC, IAP y ASCAMCAT; en el marco del proyecto: "Acuerdo de Colaboración en el Programa *"Prevención, Protección y Seguridad para Defensores de Derechos Humanos en Colombia II*".

Mecanismos de Autoprotección Permanente

Son aquellos que no requieren que se presente una situación en particular en el territorio. Su propósito es difundir, promocionar y defender los derechos humanos, defender la tenencia y permanencia en el territorio. En consecuencia, existen:

- Comités Veredales de Derechos Humanos: forman parte de la organización interna de ASCAMCAT en las veredas de los diferentes municipios del Catatumbo, zona rural de Cúcuta y el Zulia. Estos comités fueron creados con el fin de difundir, promocionar y defender los DDHH y el DIH. Esta integrados por grupos de 5 a 14 personas.
- Guardia Campesina del Catatumbo: creada en el año 2013, luego del paro campesino que duró 53 días. Esta iniciativa busca la protección del territorio, defensa, difusión y promoción de los DDHH y el DIH. El mecanismo de identificación de quienes conforman la guardia campesina es una camiseta o chaleco, gorra y el denominado bolillo patriótico, el cual tiene plasmada la bandera de Colombia en hilo, una *machetilla* como símbolo que representa al campesino y un cordón negro con cuatro nudos, que representa los cuatro mártires del Catatumbo asesinados por la fuerza pública en el paro campesino del 2013.

  Quienes hacen parte de la Guardia Campesina participan de un proceso de formación en la difusión, promoción y defensa de los derechos humanos, actuando en pro de éstos, sin ejercer violencia hacia comunidades o actores armados que hacen presencia en el territorio. Con ello se busca aportar a la paz territorial, como otro derecho fundamental a través del diálogo en el cual se garanticen los derechos a la comunidad catatumbera.
- Casa de Refugio Humanitario o de Derechos Humanos: es un espacio físico establecido en la Región del Catatumbo y tiene como fin la defensa, difusión y promoción de los derechos humanos. En ese sentido como mecanismo de defensa se da refugio transitorio a líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y comunidades afectadas por hechos victimizantes que pongan en riesgo su vida y demás derechos conexos. Ningún actor armado puede irrumpir en este espacio. Se articula con las instituciones con quienes se crea la ruta interinstitucional de protección, acordando realizar jornadas de recepción de denuncias y quejas por violaciones a los DDHH y las diferentes acciones constitucionales; cuenta con biblioteca en materia DDHH y DIH.

Mecanismos de Autoprotección de Carácter Extraordinario

Se definen así púes se trata de mecanismos que no funcionan de forma permanente o constante en el territorio. Su activación depende de una situación

extraordinaria de amenaza inminente o violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que no puedan ser mediadas o resueltas por las medidas permanentes, en ese orden de ideas se tienen los siguientes mecanismos:

- Comisión de Verificación: ante el hecho de amenaza o violación a los DDHH e infracciones al DIH, ASCAMCAT plantea activar dicho mecanismo, el cual consiste en visitar el territorio de la ocurrencia de estos hechos a fin de verificar las condiciones en que se encuentren las comunidades. Para ello se realiza una convocatoria a las diferentes instituciones del orden local, departamental y nacional, organismos de control y organismos multilaterales para el respectivo acompañamiento y poder realizar compromisos que tiendan a reestablecer o evitar que se violen derechos. Una vez se verifiquen esas condiciones se realiza un informe y posterior seguimiento que evidencie que se adopten las garantías constitucionales a la población campesina.
- Acción Humanitaria: jornada convocada por la organización social en la cual participan las demás organizaciones sociales, instituciones locales y regionales, buscando mitigar el impacto del conflicto armado en el territorio, en este espacio se desarrollan talleres DDHH y DIH, brigadas de salud, atención psicosocial y toma de denuncias.
- Asentamientos Campesinos: una vez inician las erradicaciones manuales, forzadas y violentas a los cultivos de uso ilícito, la población como forma de protección del territorio y de la economía campesina se desplaza de forma pacífica al lugar donde se encuentran los erradicadores, asentándose allí para no permitir su avance. Posteriormente se conforman unas comisiones de DDHH, salud, logística e interlocución. Los delegados de esta última comisión, son los responsables de dialogar con las diferentes instancias del gobierno, en este proceso de interlocución se busca la sustitución voluntaria, gradual y concertada, procurando mejorar la economía y condiciones de vida del campesinado.
- Campamento de Refugio Humanitario: si persisten las amenazas y violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, o exista una inminente crisis humanitaria, pese a haberse activado los anteriores mecanismos, en asamblea extraordinaria con la comunidad, juntas de acción comunal y organizaciones sociales, se define la activación de este. El campamento, se establece en un espacio físico y delimitado, con el propósito de proteger a la población en riesgo, de manera temporal, allí ningún actor armado puede irrumpir. Pueden existir tanto como dure la crisis.

  Al establecerse el campamento se conforman también unas comisiones de interlocución y se convocan a las instituciones encargadas de garantizar la protección de los derechos de las comunidades. El propósito central de estos escenarios de diálogo es el retorno con garantías, una vez se den estas las co-

munidades regresan a sus lugares de habitación, pero continua el monitoreo permanente y el acompañamiento, para evitar que se vuelva a presentar la situación que dio origen a la declaratoria del campamento.

Mecanismos Complementarios de Autoprotección

Otro mecanismo previsto por ASCAMCAT es el acompañamiento de una organización internacional en los diferentes escenarios en los que participan en la región, a fin de que los derechos de sus miembros sean respetados por los diferentes actores armados estatales y no estatales.

Desde la asociación se han implementado diversos mecanismos de autoprotección. Un ejemplo de ello es el establecimiento del Campamento de Refugio Humanitario en el año 2009 en la vereda Caño Tomás del municipio de Teorama, zona de frontera con la República Bolivariana de Venezuela.

Este refugio humanitario duró 16 meses amparando a cientos de familias campesinas afectadas por la crisis humanitaria que se vivía en el momento. Otros mecanismos como las comisiones de verificación y asentamientos campesinos en todo el territorio, han sido implementados en los meses de marzo, abril y mayo de 2020 en zona rural de Cúcuta tras haberse iniciado erradicaciones manuales, forzadas y violentas en el marco de las cuales perdieron la vida dos campesinos en el mes de marzo y mayo, presuntamente por ejecuciones extrajudiciales, una de las víctimas era miembro de la guardia campesina del Catatumbo.

Los mecanismos comunitarios de autoprotección han mostrado ser una herramienta útil para la población campesina, víctima constante de amenazas y violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Este conjunto de mecanismos ayuda a mitigar el riesgo ante los impactos del conflicto armado, social, político y económico en el territorio. Por ello es necesario que de parte de la institucionalidad se reconozcan y fortalezcan estos mecanismos a fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población campesina.

Capítulo 3

Elementos para el balance de las rutas de protección desde los enfoques diferenciales

El Estado colombiano, a partir de la Constitución Política de 1991, incorporó el reconocimiento de múltiples condiciones históricas de vulnerabilidad e injusticias que persisten, creando un marco de protección constitucional reforzado para aquellas poblaciones que se encuentran en condiciones de mayor riesgo de sufrir afectaciones a sus derechos individuales y colectivos. En ese sentido, es obligación del Estado crear mecanismos diferenciales en materia de garantías de seguridad para aquellas poblaciones que tienen condiciones particulares. Aunque existe normatividad del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección sobre medidas de protección con enfoques diferenciales, estas aún son, en algunos casos, incipientes, y en otros, inexistentes.

Cada colectividad históricamente discriminada y excluida ha tenido que adelantar una estrategia propia de exigibilidad de derechos, lo cual ha generado situaciones heterogéneas con diferentes marcos y rutas de protección.

Sin embargo, la regla, lamentablemente, sigue siendo la ausencia de medidas de protección con enfoques diferenciales.

En el presente capítulo, construido por un conjunto de organizaciones sociales con diferentes objetivos y enfoques, se hará un análisis de las rutas y mecanismos de protección para cada una de las poblaciones que demandan condiciones diferenciales de protección, entre ellas: mujeres defensoras de derechos humanos, personas defensoras LGBT, personas afrocolombianas, pueblos indígenas, líderes y lideresas comunales, organizaciones campesinas y sus dirigentes. Finalmente se presenta un análisis de las garantías de seguridad que el Acuerdo de Paz contempló para las y los integrantes del partido político FARC y antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporan a la vida civil y sus familias.

3.1. Mujeres defensoras y lideresas

La situación de seguridad y los asesinatos en contra de las mujeres defensoras y lideresas en Colombia muestran una continuidad en el tiempo. Sus liderazgos se ven afectados en las regiones y territorios por múltiples repertorios de violencia, son amenazadas, desplazadas, asesinadas, confinadas en sus territorios y acosadas por diversos actores. La violencia multidimensional que afecta a las mujeres defensoras[140] es un fenómeno particular asociado a la violencia sociopolítica de género. Esta violencia impone sobre las mujeres impactos diferenciados y riesgos asociados a su labor de defensa y visibilización de la situación de vulneración de derechos que sufren individualmente, en colectivo y las comunidades a las que pertenecen.

Con el fin de mitigar estos riesgos y proteger la integridad y el derecho a la vida de las mujeres, surge la creación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de derechos humanos (PIGMLD). Un aspecto fundamental destacado por las mujeres defensoras que lideraron esta iniciativa, fue la identificación de los diversos escenarios de liderazgo y defensa de derechos en los cuales participan las mujeres. Algunos de ellos son: la defensa ambiental, la defensa de derechos territoriales, la restitución y reparación como víctimas del conflicto armado, el reconocimiento como sujetos políticos, la vocería de proyectos productivos, asociaciones, y grupos de mujeres, entre otros.

140 Sisma Mujer, "Análisis de la situación de las defensoras de derechos humanos desde el enfoque de género y de derechos de las mujeres", en informe *El Riesgo de Defender y Liderar. Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia*", Bogotá. Comisión Colombiana de Juristas, 2020.

Este programa es resultado de la constante incidencia de las mujeres representadas por organizaciones sociales y procesos organizativos de la sociedad civil que, atendiendo al aumento de las agresiones en contra de las lideresas y defensoras de derechos humanos, se articulan y participan en el inicio del Proceso Nacional de Garantías desde el año 2009.

En el año 2012 se expidió la Resolución 805 de 2012, que incorpora el enfoque de género en la protección de mujeres en riesgo, creando el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) para mujeres[141]. A partir del año 2013 y como parte de lo discutido en la Mesa Nacional de Garantías, se acuerda entre el Gobierno nacional y las organizaciones de mujeres la creación del Programa Integral dando respuesta a una propuesta concertada con el objetivo de "*generar un ambiente seguro y garantista para las mujeres en el ejercicio de los liderazgos y la defensa de los derechos humanos*"[142].

La formulación, implementación y seguimiento del programa se encuentra a cargo de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos creada a partir del decreto 1314 de 2016. Esta instancia ha permitido, en un proceso de concertación y de apoyo por parte del Ministerio Público y de representantes de la Comunidad Internacional, la expedición de la resolución 0845 de 2018, por la cual se reglamenta y adopta el PIGMLD y su plan de acción del año 2018.

Esta Comisión ha contado con la participación de las organizaciones del movimiento social de mujeres y ha estado al frente de las iniciativas en materia de protección, formulando insistentes llamados para lograr que este instrumento de política pública se implemente de manera eficaz y rápida. En febrero de 2020, después de un período de inactividad respecto del primer semestre del mandato actual, el Gobierno nacional hizo entrega del Plan de Acción del programa integral para el período 2019-2022[143].

A través de estas acciones afirmativas, se han generado espacios de trabajo y concertación entre las mujeres organizadas, sociedad civil e institucionalidad local y nacional. Además se han establecido algunas experiencias territoriales piloto, como un punto de partida para materializar y concretar la promoción y

141 Sisma Mujer, 2020. Infografía Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD).

142 Propuesta entregada por la Mujeres al Gobierno Nacional. Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos Versión 2017, pág.10.

143 Comisión Colombiana de Juristas, 2020, Capítulo 5 Balance y Respuesta Estatal, en *El Riesgo de defender y liderar. Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia*.".

la implementación de las líneas de acción del programa, la prevención, la protección y garantías de no repetición, con el ánimo de lograr la aplicación a partir de estas dos mesas de garantías para lideresas y defensoras y sus organizaciones, establecidas en el departamento de Putumayo y la región de Montes de María desde el año 2018[144].

Pese a las acciones de exigibilidad por parte de las organizaciones de mujeres que han permitido avances en la implementación y puesta en marcha del PIGMLD, entidades como la Defensoría Delegada para los Derechos de las mujeres y los asuntos de género de la Defensoría del Pueblo[145] han expresado que los mecanismos enmarcados en la hoja de ruta que se propone con este plan de acción cuentan con persistentes deficiencias en la implementación en varios aspectos. Algunas de estas son:

- La falta de articulación institucional para dar respuesta a las necesidades de protección y seguridad de las mujeres en las regiones y territorios, teniendo en cuenta que las gobernaciones deben *asumir "su rol de primeros respondientes con la obligación de realizar todas las acciones necesarias para salvaguardar la vida, libertad, integridad y seguridad de las mujeres defensoras de derechos humanos en situación de riesgo y de sus núcleos familiares"* (Somos Defensores y Sisma Mujer, 2020, pág. 30).
- La ineficaz respuesta de las entidades territoriales puesto que *existe "falta de claridad en cuanto a las competencias de las entidades territoriales en materia de prevención y protección"* (Somos Defensores y Sisma Mujer, 2020, pág. 30).
- Los análisis de riesgo realizados con el fin de proveer las medidas de protección necesarias, no cuentan con la celeridad necesaria, lo cual aumenta la gravedad del riesgo al que están expuestas las defensoras, y a la vez no cuentan con una atención integral teniendo en cuenta el enfoque diferencial de género.

Asimismo, y bajo un examen riguroso del Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de derechos humanos (PIGMLD 2019-2022), Sisma Mujer, identifica algunos temas necesarios para que las acciones previstas puedan desarrollarse:

144 Red Nacional de Mujeres defensoras, Alianza tejedoras de vida del Putumayo, Corporación Sisma Mujer, 2019. Relevancia del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de acuerdo con las obligaciones del Estado colombiano.

145 Defensoría del Pueblo 2019. Informe Defensorial: Violencias Basadas en Género y Discriminación Resumen Ejecutivo. Recuperado de: defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf

- Presupuesto requerido para la implementación, teniendo en cuenta el aporte a la financiación de cada una de las entidades responsables del desarrollo de las subactividades establecidas en el plan.
- No se aclara cuál será el mecanismo participativo de seguimiento y monitoreo para la implementación del plan, y para la verificación de la eficacia de cada una de las medidas.
- No se establece el mecanismo para la selección de las mujeres beneficiarias.
- No se establece un mecanismo de monitoreo para la focalización territorial y los criterios para esta acción.
- Período de las subactividades por cuanto no es claro si el plan tiene un primer corte de trabajo a diciembre de 2020, teniendo en cuenta que el inicio real no se inició en el año 2019". (Sisma Mujer, 2020, pág. 3).

En relación con las falencias identificadas y mencionadas anteriormente, la Defensoría del Pueblo, en su informe de seguimiento a la Alerta Temprana N° 026 de 2018, ha dado algunas indicaciones sobre la gestión de la Unidad Nacional de Protección en el otorgamiento de las medidas de protección. Allí advirtió específicamente que, cuando se requiere de una implementación de enfoques diferenciales y de género, no se evidencian *"medidas ni acciones institucionales ni especiales en el marco del programa de protección, ni en relación con los casos concretos expuestos en el documento de advertencia. Pese a que la UNP cuenta con un comité de Transversalidad de Género, no se conoce la gestión que se impulsa desde el mismo"* (SAT-Defensoría del Pueblo 2019, pág. 40).

La corporación Sisma Mujer ha destacado la interlocución permanente y la representación significativa de las mujeres en los espacios de concertación y decisión dentro de entidades como la UNP, mediante las cuales se han logrado avances significativos, traducidos en *"adecuaciones institucionales en distintos aspectos de la protección diferenciada para mujeres defensoras de derechos humanos"* (Somos defensores y Sisma Mujer, 2020, pág. 31). Pese a los logros alcanzados en el reconocimiento de la necesidad de medidas de protección y mecanismos diferenciados, respecto a la UNP persisten de manera general deficiencias y limitaciones que se convierten en obstáculos para la atención y la respuesta adecuada a las situaciones de riesgo de las lideresas y mujeres defensoras.

Estas falencias y obstáculos se han venido evidenciando en situaciones como retrasos en la aprobación y análisis de las situaciones de riesgo para mujeres defensoras y su respectiva implementación, y en exigencias de requisitos de acreditación de liderazgo que entorpecen los procesos de análisis de riesgo puesto que generan una imposición de trámites excesivos para acceder a las medidas de

protección. Además, en ciertos casos no se valora adecuadamente la incidencia de los enfoques de género, diferencial y territorial[146].

Sisma Mujer y las organizaciones de mujeres también han recopilado casos donde las mujeres defensoras beneficiarias o usuarias de medidas han sido víctimas de hechos de violencia por parte de los hombres encargados de brindarles protección, en estos casos se han presentado situaciones de violencia psicológica, acoso, u hostigamiento; "*se tiene conocimiento por la información obtenida por Sisma Mujer a través de la Defensoría del Pueblo de 12 casos de violencias basadas en género contra defensoras usuarias de medidas por parte de los hombres encargados de su protección*" (Somos defensores y Sisma Mujer, 2020, pág. 35).

Debido a las dificultades antes mencionadas respecto de la respuesta estatal frente a la protección y garantía del derecho a la vida y la integridad física de las mujeres defensoras y lideresas, ellas han seguido siendo víctimas. Dentro de las violaciones a los derechos identificadas están los homicidios; además las mujeres se han visto especialmente afectadas por actos violentos en los cuales predomina, como lo ha denominado la CIDH, el aspecto cualitativo, pues se tiene una doble connotación, y las agresiones *"vienen aparejadas con intenciones ejemplarizantes por parte de sus agresores en razón de su condición de mujer y por la actividad de promoción o defensa que desempeñan*" (CIDH 2019, pág. 40, párr. 70).

Ejemplo de la situación anterior son casos como el de la lideresa de mujeres víctimas del conflicto armado y defensora Yirley Velasco[147]. Las agresiones proferidas contra ella se refieren de manera reiterada a su condición de mujer líder y vocera del proceso organizativo de mujeres víctimas, al cual representa. En las continuas amenazas que ha recibido a lo largo de su trayectoria en la representación que ejerce de su comunidad, se refieren a ella con lenguaje denigrante y de contenido sexista. Las denuncias de Yirley de dicha situación han sido de conocimiento público, y las mismas se han presentado reiteradamente, desde el año 2016.

La defensa de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual y de violencia basada en género constituye el objetivo de la asociación Mujeres Sembrando Vida-Sobrevivientes de Violencia Sexual, espacio del que Yirley es la representante legal. Desde hace 10 años, esta organización ha participado en escenarios de visibilización de las necesidades de las mujeres de la región de

146 Sisma Mujer, 2020. Unidad Nacional de Protección: avances y desafíos en la protección integral a las defensoras. En Informe "*Defensoras, Voces de Vida y Resistencia Programa Somos Defensores.*".

147 En el marco del proceso de construcción del informe *El riesgo de defender y liderar (CCJ. 2020), se documentó y difundió el perfil de la lideresa Yirley Velasco.*". Ver: https://verdadabierta.com/quienes-defienden-los-derechos-y-lideran-causas-sociales-en-colombia/#1601226220913-a4d685e0-3a7b

Montes de María, específicamente en el corregimiento de El Salado, en el municipio de El Carmen de Bolívar. Estas actividades engloban una serie de derechos y aspectos que buscan mejorar el acceso a la denuncia, visibilización y no impunidad de los casos de violencia sexual perpetrados en el marco del conflicto armado y de la violencia y maltrato intrafamiliar de las mujeres pertenecientes a esta región[148].

En las amenazas que ha recibido Yirley no solo se ha visto afectada su labor y trayectoria como defensora. A la constante situación de zozobra se suman las persistentes intimidaciones que reciben miembros de su núcleo familiar por medio de llamadas y mensajes de texto. Esta situación se presentó en repetidas ocasiones, entre los meses de enero y junio de 2019, mediante seguimientos a las actividades y a la rutina de las personas que habitaban con Yirley y amenazas contra la integridad de la familia Velasco[149].

Aunado a lo anterior, la lideresa ha recibido amenazas que se refieren a la labor de denuncia y acompañamiento a las víctimas. Además, estas amenazas hacen referencia a las actividades de la comunidad de mujeres, a las reuniones y jornadas realizadas, y a la resistencia que ha liderado Yirley para continuar en la región al frente de las acciones que lleva a cabo la asociación de mujeres[150].

Las condiciones de riesgo constante que generan estos mensajes han tenido también alcance colectivo, en la medida en que personas de la comunidad cercanas a la familia de Yirley han recibido advertencias y mensajes intimidantes para que no se compartan espacios con la lideresa ni con su círculo cercano. Lo anterior refleja una grave situación de vulneración de los derechos de la lideresa, sus familiares y personas cercanas, la cual incide directamente en desmedro de la salud emocional y psicológica de ellos y ellas[151].

Hasta el mes de enero de 2020, Yirley solo contaba con un chaleco antibalas como medida de protección otorgada por la Unidad Nacional de Protección.

148 Corporación Sisma Mujer 2020. Comunicado CIDH otorga medidas cautelares a favor de la defensora de derechos humanos Yirley Judith Velasco Garrido y núcleo familiar en Colombia - Reconoce las marcas de género de amenazas en contra de defensoras. Ver también: *"La defensora de las mujeres que no callan"*,"*.* Radio Nacional de Colombia, recuperado de: https://www.radionacional.co/especiales-paz/la-defensora-de-las-mujeres-que-no-callan-los-montes-de-maria.

149 RCN Radio, "*Me dicen que me van a pegar un tiro en la sien. Yirley Velasco Garrido*", 21 enero 2020, consultado el 30 de octubre 2020. Disponible en: https://www.rcnradio.com/colombia/me-dicen-que-me-van-pegar-un-tiro-en-la-cien-yirley-velasco-garrido

150 CCJ y Sisma Mujer 2020. Yirley Velasco Garrido: defensa de derechos para el empoderamiento de las mujeres sobrevivientes. Perfil de liderazgo incluido en el informe *El riesgo de defender y liderar.*

151 Alerta caribe.com *"Las intimidaciones para mí y mi familia no paran: lideresa de El Salado"*," 8 febrero 2020, consultado el 25 de septiembre de 2020.Disponible en: https://www.alertacaribe.com/noticias/bolivar/las-intimidaciones-para-mi-y-mi-familia-no-paran-lideresa-de-el-salado

Posteriormente, a raíz de las denuncias realizadas ante la Fiscalía General por los hechos mencionados anteriormente, fue posible que se recibiera como respuesta una caracterización de su situación de riesgo brindando un esquema de protección conformado por dos escoltas, un vehículo y un medio de comunicación. Dichas medidas hasta el momento no han sido suficientes y efectivas para mitigar el riesgo ni las afectaciones a las cuales se ha sometido a Yirley y su familia. El vehículo asignado cuenta con fallas de funcionamiento y no ha sido posible una reparación del mismo por parte de la UNP.

En respuesta a las denuncias reiteradas y al acompañamiento de las abogadas de la Corporación Sisma Mujer, el caso de Yirley fue puesto en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Este organismo ordenó medidas cautelares y de protección para salvaguardar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal de ella y de su núcleo familiar. Asimismo, la Comisión consideró necesario proteger y garantizar el derecho de la lideresa de continuar "ejerciendo sus labores como defensora de derechos humanos sin ser objeto de amenazas, hostigamientos o actos de violencia en su contra" (CIDH, Resolución 40/2020).

En este sentido es de resaltar lo expresado por la CIDH en el contenido de la resolución mediante la cual se otorgaron estas medidas, al advertir: *"que al tratarse de una mujer lideresa y defensora de derechos humanos, a diferencia de las amenazas proferidas contra los hombres, el lenguaje usado en los mensajes incluye un contenido sexista, los cuales buscarían impedir su participación en los intereses sociales y comunitarios a través de un ataque directo a su condición de mujer"* (CIDH, Resolución 40/2020, pág. 7, párrafo 17).

Aunado a estas consideraciones, el llamado de la Comisión ante la respuesta del Estado colombiano es enfático al mencionar que las medidas de protección adoptadas hasta el momento no han demostrado ser suficientes y eficaces para la gravedad que presentan los hechos. Además, es necesario que se realice en conjunto a estas medidas una investigación articulada y exhaustiva que permita identificar a los presuntos responsables, situación que hasta el momento ha generado que el riesgo siga latente.

Por lo anterior y ante el constante escenario de hechos violentos que afectan a las mujeres defensoras y lideresas que, como ella, en el marco de sus labores y sus roles, sufren riesgos y vulneración de sus derechos, es necesario que se adopten e implementen medidas de protección y garantías para la seguridad, que permitan la atención por parte de las distintas entidades estatales de manera diferenciada.

Las líneas generales de acción del PIGMLD, y las propuestas de implementación de las mismas a través del plan de acción, incluyendo las pertinentes

recomendaciones de los procesos organizativos de mujeres, son instrumento aplicable y adecuado que permitiría la eficaz atención en el contexto actual de escalamiento de las violencias en contra de las mujeres lideresas y defensoras.

3.2 Personas defensoras LGBT[152]

La situación de inseguridad y de riesgo que enfrentan las personas LGBT defensoras, desde su dimensión de liderazgo social y defensa de derechos humanos, responde a dinámicas de violaciones a sus derechos las cuales relacionan una doble victimización. La primera referida a su condición de personas defensoras, y la segunda a la violencia ejercida en razón de su orientación sexual o identidad de género diversa.

En consideración de organismos internacionales como la CIDH, el impacto de las violaciones cometidas en contra de las personas LGBT, que trabajan en la defensa de derechos civiles, económicos y culturales, ha generado una serie de impactos y consecuencias:

> "(…) la desintegración de espacios de visibilización que promovían la participación de este colectivo en la vida política, social y cultural. En otros casos, estas agresiones han derivado en el desplazamiento de la persona amenazada y en el abandono de sus actividades organizativas"[153].

En la visita de trabajo realizada por el Comisionado Francisco Eguiguren, Relator sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, e integrada por el Secretario Ejecutivo, Paulo Abrão, en noviembre de 2018, esta Corte evidenció el "riesgo agravado"[154]al que están expuestos las personas defensoras LGBT, teniendo en cuenta las características de una doble victimización, y manifestando un aumento en los casos de homicidios y amenazas. Por lo mismo, recomendó al Estado Colombiano la adopción de medidas de protección diferenciales que tengan en cuenta la particularidad de las violaciones en contra de esta población.

De igual manera, la visita realizada por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos Michael Forst, en diciembre de 2018, recalcó en su informe de misión, la existencia de "*riesgos adicionales directamente relacionados con su difícil situación*

152 Este capítulo se realiza en coautoría con Gustavo Pérez y María Camila Arias, del Área de Derechos Humanos de Colombia Diversa y por Lucía Baca, del Área de Paz de Colombia Diversa.

153 CIDH. 2019. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, pág. 44, párrafo 81.

154 CIDH, 2019. Comunicado de prensa, 15 de enero de 2019. CIDH.

para el reconocimiento de su orientación sexual e identidad de género en condiciones de igualdad y eliminación de la discriminación"[155], haciendo hincapié en las recomendaciones formuladas a la Unidad Nacional de Protección para que las medidas adoptadas para salvaguardar la vida de las personas LGBT, respondan a sus necesidades específicas incorporando el enfoque diferencial en razón de la orientación sexual e identidad de género y las mismas sean concertadas "*en estrecha consulta con los defensores LGBTI*"[156].

Ante esta situación, las recomendaciones de organismos internacionales, no han sido atendidas puesto que ninguno de los programas existentes para investigar ataques en su contra, ni para brindarles protección y garantías a su labor, cuentan con un enfoque diferencial por orientación sexual o identidad de género, que permita identificar de manera adecuada los riesgos específicos que enfrentan las personas LGBT defensoras de derechos humanos[157]. A continuación, examinaremos cada uno de estos programas y analizaremos las falencias identificadas.

Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación

Conforme a la finalidad con la que se concibió la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación en cumplimiento a lo pactado en el punto 3.4.4 del AFP, esta unidad tiene el deber de investigar los hechos que victimicen y amenacen la vida y la integridad de los defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz[158].

Asimismo, el AFP contempla como competencia de la UEI dentro de sus investigaciones, la implementación de *"planes metodológicos de investigación especializados respecto a los más graves hechos de victimización que las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo ejecuten contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGTBI*"[159].

En concordancia, la creación y materialización de esta unidad fue reglamentada a través del Decreto 898 de 2017, confiriendo a la unidad entre sus principios la adopción del enfoque diferencial y de género (que reconoce, entre otros,

155 En: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23960&LangID=S
156 Ibidem.
157 CIDH. 2019, óp. Cit. Pág. 42 párrafo 77
158 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (24 noviembre de 2016)
159 Acuerdo Final Óp. Cit. pág. 85.

factores la orientación sexual y la identidad de género) con el fin de "garantizar el efectivo acceso a la justicia de estas poblaciones"[160].

Para dar respuesta a estas obligaciones en la investigación de ataques en contra de personas LGBT defensoras de derechos humanos, la UEI ha expresado que ha llevado a cabo la implementación de las políticas de género a través de los criterios de priorización generales desarrollados por la Fiscalía General de la Nación[161].

Entre los mismos ha indicado, con base en criterios de interseccionalidad, realizar sus investigaciones teniendo en cuenta los aspectos expresados en la guía de elaboración de caracterización de las víctimas, además de la aplicación de la Directiva 002 de 2017 "*por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia*"[162].

Sin embargo, hasta la fecha y en consulta realizada a la misma entidad, no se han elaborado lineamientos específicos que permitan identificar si las conductas criminales que se llevan a cabo en contra de las personas LGBT defensoras y sus organizaciones contienen la debida implementación del enfoque diferencial en las investigaciones y el desarrollo de los procesos. Además, la UEI no argumenta ni manifiesta de manera precisa los criterios específicos que permiten la aplicación de este enfoque, en razón de la orientación sexual o la identidad de género, que deben ser tenidos en cuenta para la caracterización de los casos a investigarse por parte de esta unidad[163].

Esta Unidad ha señalado cuatro criterios generales para asumir las investigaciones o apoyar a los fiscales titulares de los casos: (i) que los hechos victimizantes afecten a personas, comunidades u organizaciones, cuyas actividades estén vinculadas con la implementación del AFP (ii) que las víctimas sean defensoras de derechos humanos o excombatientes, (iii) que los presuntos responsables hagan parte de grupos paramilitares y (iv) que los hechos hayan ocurrido después de la firma del Acuerdo. No obstante, no es claro cómo se determina el cumplimiento del primer y el tercer criterio.

Tampoco es claro el procedimiento para determinar cuáles denuncias por ataques contra personas LGBT defensoras de derechos humanos deben ser de

160 Decreto Ley 898 de 2017, Art. 4, Numeral 5.

161 Dirección de la Unidad Especial de Investigación, respuesta a derecho de petición enviado por Colombia Diversa en febrero de 2019.

162 En: https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1721_PGN%20Directiva%20002%20DE%202017.pdf

163 Fiscalía General de la Nación (30 de septiembre 2020), respuesta a solicitud de información enviada por la Senadora Victoria Sandino. Referencia: Rad. HSVSSH 002320C-JO. Bogotá, Colombia.

conocimiento de la UEI. Es decir, no está claro el criterio para determinar esto, ni para analizar las denuncias que están siendo adelantadas por distintos fiscales y seccionales en el país, procurando identificar afectaciones diferenciales.

Se debe vincular el análisis de cada caso con la aplicación de criterios diferenciales, y la Fiscalía no debería excusarse en la casuística para no elaborar lineamientos de investigación que incorporen de manera adecuada un enfoque por orientación sexual o identidad de género. Uno de los argumentos del ente investigador, es que no han llegado a su conocimiento casos de agresiones contra personas defensoras LGBT. La aparente ausencia de casos puede deberse a barreras institucionales para que los casos sean conocidos por la UEI. Al hacer esto, la Fiscalía no solo incumple con estándares de debida diligencia para la investigación de crímenes contra defensoras y defensores de derechos humanos, sino que también contribuye a invisibilizar las causas de los ataques contra personas defensoras LGBT.

Este vacío no es subsanado por las otras direcciones de la Fiscalía. Actualmente, esta institución cuenta con fiscales designados en varias Direcciones Seccionales del país para investigar crímenes contra personas LGBT y con un equipo de trabajo en la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana (DAIASC) encargado de orientar el trabajo de los fiscales. Los lineamientos elaborados por esta Dirección se centran en identificar si el crimen estuvo motivado por el prejuicio hacia la orientación sexual o identidad de género de las víctimas. Sin embargo, a la fecha no han elaborado lineamientos para identificar si el crimen también pudo estar relacionado con el trabajo de la víctima cuando esta era defensora de derechos humanos.

Aunque estos fiscales que investigan los crímenes contra personas LGBT, han impulsado algunos procesos penales que han concluido con la condena de los responsables de homicidios, no han esclarecido si el crimen estuvo relacionado con la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social. De modo que estos casos no están siendo abordados ni por la Unidad Especial de Investigaciones ni por la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana.

La Unidad Especial de investigaciones de la FGN, indica haber incorporado a partir de la implementación de la resolución 0025 de febrero de 2020, a dos fiscalías en su equipo de trabajo, encargadas de conocer de manera específica los casos en los cuales se tuvieron en cuenta la condición de liderazgo social o el sector de defensa derechos humanos de la víctima, y su orientación sexual e identidades de género diversas, así como aquellos casos en los cuales la interseccionalidad incluía a mujeres cisgénero.

Pese a ello, no se mencionan lineamientos que permitan determinar si las victimizaciones en contra de personas defensoras de derechos LGBT o pertenecientes a esta población, fueron realizadas teniendo como móvil su rol en el activismo y el liderazgo, desconociendo así lo establecido en la directiva 002 de 2017[164].

Con el propósito de superar estas dificultades, desde el 2020 la FGN y en especial de la Unidad Especial de Investigación, están trabajando en la identificación de los lineamientos requeridos, mediante la utilización de una "guía de buenas prácticas *para la investigación y judicialización de violencias fundadas en la orientación sexual y/o identidad de género (real o percibida) de la víctima*"[165].

La aplicación de esta guía es un punto de partida para avanzar en los procedimientos investigativos, en los cuales se requiere la incorporación del enfoque diferencial de género. Sin embargo, es necesario vincular a las investigaciones sobre crímenes contra personas defensoras LGBT, la labor que ellas realizaban en materia de defensa de los derechos humanos, como una de las hipótesis de investigación.

Por ello, se debería: (i) mejorar la aplicación de estos criterios para que los procesos penales por homicidios y amenazas contra personas LGBT defensoras de derechos humanos sean conocidas por la UEI; (ii) establecer un procedimiento claro para garantizar que todas las denuncias por amenazas y homicidios contra personas LGBT defensoras de derechos humanos sean sometidas a ese análisis; y (iii) establecer lineamientos para la investigación de crímenes contra personas LGBT defensoras de derechos humanos que puedan ser aplicados por la UEI pero también por las otras direcciones, unidades y grupos que tengan a su cargo estos procesos penales.

Unidad Nacional de Protección

Las medidas de protección ofrecidas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) no cuentan con enfoques diferenciales para las personas defensoras LGBT, en situación de riesgo. En septiembre de 2020, la UNP reportó que había recibido 64 solicitudes de medidas de protección de personas LGBT defensoras de derechos humanos durante el año 2019[166].

164 Fiscalía General de la Nación (24 de junio 2020), respuesta a solicitud de información enviado por Colombia Diversa. Radicado No. 20209430002421 Bogotá, Colombia.
165 Óp. Cit. pág. 8.
166 Unidad Nacional de Protección (8 de septiembre 2020), respuesta a solicitud de información enviado por la Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH - 002620C-JO. Bogotá, Colombia.

De este número de solicitudes no es posible determinar para el año 2019 cuantas de estas continuaron el proceso para la realización de un estudio de evaluación del riesgo. Además, no es posible determinar para el mismo periodo de tiempo el número de personas que son beneficiarias de medidas de protección por parte de la UNP que pertenezcan a la población LGBT. Esto se debe a que esta entidad refiere al momento de la consulta y respecto del año en mención, no contar con la información suficiente y desagregada con este criterio dentro de sus bases de datos. Este vacío de información antes mencionado, evidencia la ausencia de reconocimiento de las actividades y roles que asumen las personas defensoras, líderes y lideresas LGBT y por ende medidas de protección que sean adecuadas, eficaces y que respondan a sus necesidades.

Esta falencia también ha sido identificada por Colombia Diversa manifestando la necesidad de "*incluir variables para registrar la orientación sexual y la identidad de género de las víctimas de violaciones de derechos humanos en los sistemas de información del Estado, con el fin de tener cifras oficiales que den cuenta de la violencia y discriminación contra las personas LGBT*" (Colombia Diversa, 2018, pág. 3).

La incorporación de este aspecto permitiría una efectiva caracterización de la población LGBT, y por tanto una medición adecuada de los avances en las medidas y adecuaciones institucionales y la adopción de medidas adecuadas para la prevención de riesgos y afectaciones a la seguridad de las personas LGBT. Aunado a lo anterior, es problemático que no se puedan identificar y rastrear las distintas fases del proceso de medidas de protección en las cuales se encuentran como beneficiarios personas defensoras LGBT. Como consecuencia de ello no es posible identificar las falencias y ajustes que se hacen necesarios para evaluar si las medidas aplicadas cuentan con *"un enfoque que tome en consideración la expresión de género, la identidad de género y la orientación sexual de las personas que acuden al Estado en busca de protección"*. La CIDH, formuló en su último informe de 2019 sobre defensores y defensoras de derechos humanos, una recomendación en este sentido[167].

[167] CIDH. 2019, óp. Cit. Pág. 93 párrafo 357.

Rutas de Protección Colectiva para Defensores y Defensoras LGBT

En cuanto a la ruta de protección colectiva para la población LGBT y sus organizaciones, en el Decreto 2078 de 2017, se especifica la responsabilidad de coordinación entre el Ministerio del Interior y la UNP, con el objetivo de proveer medidas de emergencia y medidas de protección colectivas que "*están encaminadas a contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, derivadas de las actividades del colectivo*"[168]. Hasta el momento la UNP no cuenta con ninguna organización activista LGBT o población LGBT que se encuentre como beneficiaria de la ruta de protección colectiva.[169]

Con lo anterior, se puede evidenciar una escasa implementación del enfoque diferencial para personas LGBT defensoras y sus organizaciones, en contravía de lo estipulado como principio orientador en las acciones que en materia de prevención y protección debe realizar la UNP.

Plan de Acción Oportuna

En noviembre de 2018, el Gobierno nacional expidió el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO). El objetivo de este Plan es "*generar mayor seguridad y respaldo a quienes han asumido el liderazgo en la promoción y salvaguarda de los derechos humanos*"[170].

El PAO establece dentro de sus tres ejes principales: (i) articulación y reingeniería institucional, (ii) actuación estratégica en el territorio y (iii) estrategia de comunicaciones y capacitación. Además, dispone que se deben incluir enfoques diferenciales, territoriales y de género en el desarrollo de las acciones para proteger a defensoras y defensores de derechos humanos.

Sin embargo, no hay en sus lineamientos medidas o acciones concretas en las que se operativicen estos enfoques. En este sentido, el PAO no incluye ninguna medida específica para proteger a las personas LGBT defensoras de derechos humanos, ni para prevenir ataques contra ellas.

168 Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017. Capítulo 5 Artículo 2.4.1.5.5. Medidas de protección colectiva.
169 Unidad Nacional de Protección (28 de septiembre de 2020), respuesta a solicitud de información enviada por la Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH -002520C-JO Bogotá, Colombia.
170 Ministerio del Interior, Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas, p. 3. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevencion_y_proteccion_0.pdf

Procuraduría General de la Nación

El 14 de junio de 2017, la Procuraduría General de la Nación expidió la Directiva 002 de 2017 para la protección efectiva de defensoras y defensores de derechos humanos. Esta Directiva establece varios lineamientos para las actuaciones de los funcionarios del Ministerio Público frente a estos casos. A mayo de 2017, esta entidad indicó haber aplicado esta directiva en un proceso disciplinario que se encuentra inactivo en el momento de la consulta.

El proceso mencionado se refiere a la denuncia presentada por Jhon Alfred Reyes Muñoz (líder social LGBT) quien "*interpone queja contra CR Carlos Fernando Triana (Comandante de Policía Boyacá) por presuntas irregularidades relacionadas entre otros aspectos, con no atender peticiones y quejas respecto a presunta mala atención en estación policía de Chiquinquirá*"[171].

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo tiene a su cargo el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), el cual busca monitorear y advertir las situaciones de riesgo para la población civil relacionadas con el conflicto armado, y advertir los riesgos y amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos, para que las autoridades competentes puedan tomar medidas adecuadas para prevenir afectaciones más graves. Además, las alertas tempranas deben incluir un enfoque territorial, diferencial y de género.

Hasta ahora, muy pocas alertas tempranas emitidas por el SAT han reconocido vulneraciones contra personas LGBT defensoras de derechos humanos. Sin embargo, por lo general estas alertas no cuentan con un enfoque de género, son muy generales y se limitan a mencionar algunos hechos concretos. Entre 2018 y 2019, solo emitieron cuatro Alertas Tempranas donde se identificaron riesgos para estos defensores[172]. Estos riesgos alertados, sin embargo, no suelen tener un análisis detallado, sino que, por el contrario, se limitan a describir a grandes rasgos los hechos. Lo anterior impide que esta delegada pueda profundizar en sus análisis de riesgo con un enfoque diferencial, que permita entender escenarios de riesgo, patrones e impactos a la luz de este enfoque

Tampoco analizan de manera adecuada los riesgos específicos que enfrentan las personas LGBT, los patrones de violencia por prejuicio contra ellas, ni las

171 Procuraduría General de la Nación, (mayo 17 de 2020) respuesta de solicitud de información enviada por Colombia Diversa, Referencia. Radicado E-2020-241030 E-2020-241029 Oficio Externo No. DH-PG-027-2020.

172 En particular, ver la AT 026 de 2018, AT 062 de 2018, AT 080 de 2018 y la AT 054 de 2019.

necesidades diferenciales en materia de prevención y protección. Estos aspectos limitan las posibilidades de una respuesta institucional efectiva y adecuada a las necesidades de estas personas.

Para suplir estos vacíos, la Defensoría adelantó un proyecto con el Fondo Multidonante para el sostenimiento de la paz de la ONU. Dentro de las acciones del proceso mencionado, se destacó la necesidad de fortalecer las variables de análisis y la capacidad del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) para identificar y advertir los riesgos de género en sus informes[173]. De esta experiencia en el año 2019 se obtuvieron los siguientes productos referidos por la Defensoría delegada para los Asuntos de Género:

- Guía práctica de aplicación de la batería de indicadores de género, adoptada por el SAT en sus análisis regionales.
- Formulación de una propuesta metodológica para el trabajo con mujeres y sus organizaciones en la identificación de riesgos y vulneraciones de derechos.
- Metodología propuesta en la elaboración del mapa nacional de riesgo y su actualización.
- Estrategia de comunicaciones para la promoción y divulgación de los mecanismos para la prevención, protección y garantías de no repetición para mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas (OSIGD) lideresas y defensoras de derechos humanos.
- Estrategia de fortalecimiento a la interlocución entre la Defensoría del Pueblo y las organizaciones de mujeres y de personas OSIGD, para visibilizar escenarios de riesgo[174].

Asimismo, se espera obtener una guía práctica que permita desarrollar análisis interseccionales sobre las vulneraciones y riesgos específicos a los que se encuentran expuestas las mujeres y personas LGBT, especialmente quienes ejercen un tipo de liderazgo o defensa de derechos. Para esto, la Corporación Sisma Mujer y Colombia Diversa elaboraron tres productos. El primero es un documento que visibiliza los riesgos, vulnerabilidades e impactos diferenciados que sufren las mujeres y personas LGBT que ejercen un liderazgo y defensa de derechos.

El segundo producto consiste en la formulación de lineamientos de acción para la prevención, protección y garantías de no repetición para mujeres y personas LGBT lideresas y defensoras de derechos humanos. Finalmente, el tercer

173 Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para Asuntos de Género (4 junio de 2020) respuesta de solicitud de información enviada por Colombia Diversa. Referencia: Radicado: 20200401001344821.
174 Óp. Cit. pág. 12.

producto es una estrategia de comunicaciones con el fin de que el SAT logre incorporar y operacionalizar el enfoque de género en sus alertas tempranas. Sin embargo, estos productos todavía no se han socializado y divulgado entre el personal del SAT.

Sumado a esto, la Defensoría del Pueblo ha reportado acciones realizadas por el nivel central relacionadas con líderes y lideresas LGBT. Así, en el 2018, la Defensoría participó en el "Encuentro Red de Hermanamiento de líderes LGBTI de Córdoba y bajo Cauca antioqueño" y en espacios con funcionarios del Alto Comisionado para la Paz y organizaciones LGBTI nacionales.

Además, la Delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género reportó que, durante el 2018, las Duplas de Género en las distintas regionales realizaron talleres y eventos para personas LGBT. Frente a líderes y lideresas LGBT, la delegada destacó los siguientes talleres y eventos: i) socialización –en todos los eventos a los que las duplas asistieron– de las cifras de vulneración de derechos de la población LGBT y de algunos casos relevantes, con el fin de fortalecer a las personas y organizaciones LGBT. En estos mismos eventos, las instituciones participantes dieron a conocer rutas de atención a personas LGBT. y ii) socialización de las diferentes rutas y programas de protección a defensoras y defensores de derechos humanos de la población LGBT en Bogotá, La Guajira, Tumaco, Tolima y Caquetá.

Aunque se han desarrollado esfuerzos relacionados con prevención y protección, sus iniciativas han sido focalizadas en ciertas regiones y no suelen tener vocación de permanencia. Esto no permite medir la efectividad de las iniciativas realizadas, y hace que estas actividades sean percibidas como intentos aislados en vez de políticas institucionales de prevención y protección de personas LGBT lideresas y defensoras.

Programa de Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos

Este programa reconoce el impacto diferenciado de los ataques contra las mujeres lesbianas, bisexuales y trans. Asimismo, el Programa reconoce la necesidad de un enfoque interseccional que dé cuenta de las diversas situaciones que convergen y se cruzan en la vida de las mujeres, como una orientación sexual o identidad de género diversa, y que las ponen en situaciones de desventaja.

Aunque el Programa cita un apartado sobre lo mencionado por la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 026 de 2018, respecto a los factores de riesgo

contra las personas defensoras, se limita a presentar un esbozo de las características particulares que tienen las agresiones contra las personas LGBT defensoras de derechos humanos. Además, no documenta a profundidad cuáles son los impactos diferenciados que tienen dichos ataques sobre las mujeres lesbianas, bisexuales y trans, en sus proyectos de vida y en sus organizaciones.

Es decir, hace falta un diagnóstico diferenciado sobre los riesgos y vulneraciones que enfrentan las personas LGBT defensoras de derechos humanos, y medidas concretas que respondan a estos riesgos. Más aún, en el Plan de Acción 2019-2022, elaborado por el Ministerio del Interior, de 141 subactividades relacionadas con los tres ejes estratégicos del Programa, sólo siete subactividades incluyen a las mujeres LGBT. Esto precisamente muestra la falta transversalización del enfoque diferencial por orientación sexual en un Programa que, en principio, cuenta con un enfoque de género, étnico, diferencial y territorial.

3.3 Líderes, lideresas y pueblos indígenas

El riesgo al que se encuentran expuestos los pueblos indígenas, como consecuencia del conflicto armado y ante la persistencia de sus impactos, fue sintetizado por la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009, como un alto riesgo de extinción cultural y física:

> "El agudo impacto que ha tenido el conflicto armado sobre los grupos indígenas del país se ha traducido, principalmente, en alarmantes patrones de desplazamiento forzado, tanto masivo como individual, que han incrementado a lo largo de la última década y hoy en día se ciernen como una de las más serias amenazas para la supervivencia a corto plazo de las etnias de Colombia. Por sus secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural de estos grupos, el desplazamiento forzado genera un claro riesgo de extinción, cultural o física, de los pueblos indígenas. Los que ya estaban en riesgo con anterioridad al impacto del conflicto armado, se acercan al fin; los que no, entran en la categoría de alto riesgo de extinción cultural y física. Estas afirmaciones se demuestran con nitidez en los capítulos subsiguientes de la presente providencia"[175].

En la decisión citada la Corte precisó que este riesgo, al cual han sido expuestos los pueblos indígenas deriva de un incumplimiento grave de los deberes de prevención y protección del Estado colombiano, y genera obligaciones de actuación inmediata en los ámbitos preventivos y de atención.

175 Corte Constitucional. Auto 004 del veintiséis (26) de enero de dos mil nueve (2009). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. PDF, pág. 13.

Como una de las acciones propuestas para garantizar los derechos colectivos de pueblos indígenas surgió en 2011 el Programa de Garantías de los Pueblos Indígenas, en el marco de un proceso de concertación entre las organizaciones indígenas nacionales y el Gobierno nacional, con el propósito de:

> "Garantizar el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y los derechos individuales de sus miembros, mediante la superación de factores que ponen en riesgo su pervivencia física y cultural, de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y en el Auto de Seguimiento 004 de 2009"[176].

En el marco de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, y teniendo en cuenta el riesgo de exterminio cultural y físico de los pueblos indígenas, en desarrollo del Auto 266 de 2009, la Corte Constitucional requirió al Ministerio de Interior avanzar en la creación de un instrumento propio para la valoración del riesgo de grupos o comunidades. En esta decisión, la Corte destacó que para garantizar el goce efectivo de derechos de dicha población, era fundamental la adopción de medidas en materia de protección y seguridad, para los líderes y lideresas indígenas, así como para sus comunidades y organizaciones.

Además, tal como se menciona en los considerandos del Decreto 2078 de 2017 "*en desarrollo de la interlocución del Gobierno Nacional con las plataformas de derechos humanos, especialmente en la Mesa Nacional de Garantías, en el marco de las acciones para garantizar la protección y el goce efectivo de los derechos de las comunidades y organizaciones, se solicitó por parte de la sociedad civil la elaboración y puesta en funcionamiento de un mecanismo que permita evaluar el riesgo y adoptar medidas de protección de tipo colectivo para los grupos y comunidades que son objeto de protección por parte del programa de protección liderado por la Unidad Nacional de Protección*"[177].

El contraste entre el balance formulado en materia de medidas de protección para los pueblos indígenas por parte de la UNP, y lo manifestado por los destinatarios de estas medidas es revelador. Líderes y lideresas indígenas denunciaron en 2019 al entonces Relator Especial Michael Forst, que la existencia

176 Bases para el programa de garantías de los Derechos Fundamentales de pueblos indígenas (2012). Colección Cuadernos Legislación y pueblos indígenas de Colombia Nº 2. Presidencia y Vicepresidencia de la República. Bogotá D.C.

177 Decreto 2078 del 7 diciembre de 2017. *"Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades"*.

de los pueblos indígenas en Colombia permanece en riesgo, ante la coexistencia de factores estructurales de exclusión y marginalidad y riesgos actuales. Estos riesgos se han agudizado en el marco del proceso de implementación del AFP, afectando sus derechos a la autonomía y al territorio, en medio de las disputas por el control social y territorial de distintos actores armados: *"La Organización Nacional Indígena de Colombia denunció el asesinato de 167 líderes indígenas en la época posacuerdo. Al menos 21 defensores de la tierra y el medio ambiente y 6 defensores afrocolombianos fueron asesinados en 2018"*[178].

En una audiencia realizada en febrero de 2019, ante la CIDH, durante el Período 171 de Sesiones, el director de la UNP, Pablo Elías González, manifestó que la entidad contaba con esquemas de seguridad individuales y colectivos para la población indígena: *"Se han generado medidas específicas como la vinculación de escoltas de la Guardia indígena para sus propios líderes. (Ellos han sido) capacitados por la UNP. Es decir, hemos trabajado en el fortalecimiento de la Guardia Indígena"*[179].

Respecto de la creación del instrumento para la valoración del riesgo de los pueblos indígenas, el director de la UNP mencionó que, *"con la Mesa de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, en la que están representados los principales pueblos indígenas colombianos, se generó un protocolo específico para la evaluación de riesgo de esta población"*[180]. En cuanto a los beneficiarios de las medidas de la UNP, pertenecientes a los grupos étnicos, precisó lo siguiente:

> "Actualmente, la UNP brinda protección en todo el país a más de 7.400 personas. En el momento, la Unidad Nacional de Protección tiene medidas individuales implementadas para 441 afrocolombianos (124 mujeres y 317 hombres). En relación con líderes indígenas, se brinda protección a 536. De ellos, 91 son mujeres y 445 hombres"[181].

Respecto de las medidas de protección para los líderes y lideresas, pertenecientes a comunidades indígenas, en respuesta a un cuestionario formulado por la Cámara de representantes, la UNP manifestó que esta labor entre 2016 y 2017 se había concentrado, de acuerdo a las solicitudes, en los departamentos de Cauca, Chocó, Antioquia, La Guajira y Putumayo.

178 Programa Somos Defensores, Informe Anual 2018, pág. 92. Citado en
179 En: https://www.unp.gov.co/ante-cidh-director-de-unp-destaca-medidas-de-proteccion-para-poblaciones-indigenas/
180 Ibidem.
181 Ibidem.

En la Audiencia realizada en el marco del 171º periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), siendo este el mismo escenario ante el cual la UNP presentó un balance alentador sobre las medidas de protección con enfoque diferencial étnico, la Consejería de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) formuló las siguientes observaciones:

> "Desde de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC, van 12.163 afectaciones individuales y colectivas, de las cuales 786 acciones en contra de los pueblos indígenas, con mayor intensidad en departamentos de Cauca, Nariño y Chocó, sumados a los líderes sociales asesinados en todo el país, confinamiento de las poblaciones indígenas, intimidación, amenazas, desplazamiento masivo forzado, homicidios, reclutamiento forzado, heridos por MAP-MUSE, atentados, intentos de homicidio por parte de los grupos paramilitares en alianza con el narcotráfico, las disidencias"[182].

En cuanto a las rutas de protección, líderes y lideresas indígenas manifestaron en 2018 y 2019 al entonces Relator Especial sobre los derechos de las personas defensoras, que la UNP no estaban cumpliendo con su finalidad de salvaguardar el derecho a la vida:

> "Los defensores y defensoras cuestionan la eficacia de las medidas de protección de la UNP, en particular el énfasis en el carácter individual y material; los retrasos en la evaluación del riesgo, que han llegado a costar vidas; el requerimiento de excesiva información, incluyendo la pertenencia a organizaciones legalmente establecidas, así como la falta de un enfoque diferenciado, preventivo y colectivo adaptado a las formas tradicionales de autogobierno y autoprotección de los defensores indígenas y afrocolombianos"[183].

Específicamente respecto a las necesidades de protección integral de los pueblos indígenas de la Amazonía, un informe de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), manifestó que el Estado debe cumplir con sus obligaciones en la materia:

> "La supervivencia de estos pueblos depende de que el Estado cumpla con sus obligaciones, proteja sus territorios y fortalezca su autogobierno. Los Decretos 1232 y 632, de 2018, que tienen por objetivo la prevención y protección de los pueblos

182 En: https://onic.org.co/sitio/noticias/70-destacadas/2773-en-la-audiencia-171-periodo-de-sesiones-de-la-cidh-colombia-presentara-situacion-humanitaria-de-los-pueblos-indigenas

183 Consejo de Derechos Humanos 43er período de sesiones. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos sobre su visita a Colombia. 24 de febrero a 20 de marzo de 2020. A/HRC/43/51/Add.1. PDF, pág. 15.

> indígenas en aislamiento y el fortalecimiento de la administración autónoma de los territorios indígenas, deben implementarse adecuadamente y a la mayor celeridad"[184].

Tal como lo ha establecido la Corte Constitucional los grupos étnicos son titulares del derecho a la seguridad, en perspectiva individual y colectiva, en el marco del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. Por ello es fundamental que las medidas de protección tengan en cuenta tanto sus circunstancias individuales de riesgo, como aquellas relacionadas con la pertenencia a un grupo étnico.

> "En ese sentido, es importante que las medidas para salvaguardar los derechos de las víctimas no se determinen exclusivamente en la situación individual de las personas y sus derechos subjetivos, sino también a partir de la concepción de las necesidades especiales de un grupo social protegido y determinado, como en este caso sería una comunidad indígena. Lo anterior, debido a que, por sus características históricas, culturales y sociales, las comunidades indígenas enfrentan ordinariamente riesgos extraordinarios, por lo que sus necesidades como grupo social deben ser protegidas"[185].

La inminencia de los riesgos y la escaza respuesta estatal en materia de protección y garantías de seguridad, para los pueblos indígenas, fueron denunciados mediante la movilización de la minga por la defensa de la vida, el territorio, la democracia, la justicia y la paz. Estas denuncias exigen el deber del Estado de adoptar políticas en materia de seguridad humana y protección para las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones, trascendiendo del plano formal y la implementación de esquemas de protección marco, hacia la efectividad de los derechos de grupos sociales que, por sus características históricas, culturales, enfrentan cotidianamente riesgos extraordinarios que ameritan un abordaje diferencial.

3.4 Personas defensoras, lideresas y líderes del pueblo afrocolombiano

La alarmante situación de victimizaciones y violencia sistemática que enfrentan quienes defienden causas sociales y promueven los derechos humanos, tiene un efecto desproporcionado en las afectaciones a los defensores de los pueblos

184 Consejo de Derechos Humanos 40º período de sesiones. Situación de los derechos humanos en Colombia Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 25 de febrero a 22 de marzo de 2019. A/HRC/40/3/Add.3, párr. 63.

185 Corte Constitucional. Sentencia T666 del dos (2) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, PDF, pág. 3.

étnicos. Las personas defensoras afrodescendientes que trabajan por el respeto de la autonomía, el liderazgo y la reivindicación de los procesos organizativos y derechos del pueblo afrocolombiano, son constantemente amenazadas, estigmatizadas, asesinadas y desplazadas.

En este sentido, es necesario recalcar que sigue existiendo una deuda histórica en cuanto a la aplicación de una lectura e interpretación del enfoque étnico afrocolombiano que permita acciones afirmativas y una adecuada materialización en las políticas públicas, mecanismos institucionales y reformas legislativas. Aunado a lo anterior, es necesario tener en cuenta las condiciones históricas de injusticia, exclusión, racismo estructural, desposesión de tierras y territorios, así como el gran impacto suscitado por la violencia y el conflicto armado en las condiciones de vida de los pueblos étnicos.

Como respuesta a la necesaria creación y reconocimiento de espacios que fortalezcan este tipo de lecturas, los afrocolombianos y afrocolombianas han sido una de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado, y reconocen en la construcción e implementación del Acuerdo Final de Paz, una oportunidad para incluir su visión de paz territorial a través del dialogo y la concertación.

Aunque la participación del pueblo afrocolombiano en el AFP no tuvo el reconocimiento esperado, se incorporó un capítulo étnico (punto 6.2) en el cual se reconoce la adopción de los enfoques diferenciales: "*En todo caso, es importante subrayar que la inclusión tanto del Capítulo Étnico como del enfoque de género, mujer, familia y generación es un logro ganado gracias a lucha sostenida por las comunidades étnicas y sus aliados nacionales e internacionales*" (CONPA, 2020 Pág. 10)

Este desafío planteado a partir de las medidas específicas contenidas de manera transversal a lo acordado en el AFP tiene como objetivo la salvaguarda y la garantía de los derechos del pueblo afrocolombiano, así como la no regresividad de los derechos especiales conferidos a las comunidades étnicas para fortalecer el disfrute efectivo de los derechos humanos y la consolidación de una paz territorial. Por ello, las acciones de incidencia y seguimiento de parte de los procesos organizativos del pueblo afrocolombiano, en lo sucesivo se han enfocado en realizar análisis y evaluación de lo establecido en el AFP, teniendo en cuenta el contenido del Capítulo étnico y los indicadores étnicos del Plan Marco de Implementación.[186]

De estos ejercicios de evaluación, tras la firma del AFP, las organizaciones han llamado la atención en las deficiencias y evidencias que demuestran que los

[186] CONPA 2020. BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ. Desde la mirada del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero y el enfoque de género, mujer, familia y generación para avanzar en el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico.

esfuerzos del Gobierno nacional no han sido suficientes para dar cumplimiento a los puntos allí acordados. Por el contrario, advierten una significativa regresividad en puntos coyunturales como la reparación a las víctimas, la consulta previa libre e informada, baja asignación presupuestal para el desarrollo de los objetivos e indicadores, además de una alarmante exclusión política y discriminación institucional sistemática de las comunidades negras[187].

Este balance general también indica el aumento en los asesinatos, las amenazas, los desplazamientos masivos, el confinamiento, entre otros hechos perpetrados en contra de los líderes y lideresas sociales y étnicos, que están asociados al recrudecimiento del conflicto armado.

Asimismo, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) ha denunciado además la situación de victimización de las mujeres y lideresas pertenecientes a las comunidades étnicas, quienes vienen enfrentado formas de violencia asociadas a casos de violencia sexual y violencia basada en género por parte de los grupos armados[188].

Esto indica que lo contemplado en el punto 2.1.2 del AFP, referente al Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y para la protección de líderes y lideresas con enfoque étnico, no ha sido una respuesta consecuente y eficaz para la protección de esta población. Ello teniendo en cuenta que, como se ha mencionado en este documento, diferentes mecanismos de protección y medidas con enfoque colectivo adoptados por instituciones como el Ministerio del Interior, no están articuladas con los sistemas de protección propios de las comunidades (Guardias Cimarronas e indígenas) y no han sido concertados ni consultados en su formulación con estas comunidades[189].

Ejemplo de lo anterior es la falta de articulación entre lo determinado por los decretos 660 de 2018 y 2078 de 2017. El primero de estos, establece la creación de un protocolo de protección destinado a la implementación de medidas materiales e inmateriales, que permitan mitigar los riesgos en las comunidades y/o territorios rurales y la ejecución de mecanismos de prevención y protección

187 Defensoría del Pueblo, 2020. "Informe Defensorial El defensorial del posacuerdo en los territorios étnicos. Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Parapara la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".

188 CONPA 2020. Balance de la implementación del acuerdo de paz Desde la mirada del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero y el enfoque de género, mujer, familia y generación para avanzar en el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico. Ver también, CIDH, 2019 Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia.

189 Véase Verdad Abierta 27 abril 2018. indigenas-y-afro-excluidos-del-nuevo-programa-de-proteccion-para-comunidades Consultado el 20 octubre de 2020. Recuperado de: https://verdadabierta.com/indigenas-y-afro-excluidos-del-nuevo-programa-de-proteccion-para-comunidades/

de los factores de riesgo colectivos en estos territorios. Por su parte el decreto 2078 de 2017 se refiere a las rutas legales de protección colectiva de la UNP. Además, reglamenta y estipula medidas de protección colectivas y medidas de emergencia para contrarrestar riesgos y situaciones que vulneren y afecten las actividades como colectivo de las organizaciones, grupos o comunidades[190].

En la misma vía, la Defensoría del Pueblo advierte en su evaluación que ante el cumplimiento del punto 3.4 sobre la protección y garantías de seguridad relacionado con el fin del conflicto, es posible constatar la grave situación y afectación que se presenta en los departamentos de Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Putumayo Norte de Santander, Guajira y Magdalena, por parte de autoridades y líderes étnicos. A través del seguimiento realizado por el Sistema de Alertas Tempranas perteneciente a la misma entidad, se *"estableció que entre 2016 y abril de 2020 han asesinado 163 líderes pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas, 126 indígenas y 36 de comunidades negras" (*Defensoría del Pueblo, 2020 pág. 65).

En cuanto a lo observado respecto de la respuesta de las instituciones encargadas de proveer medidas de protección, la Defensoría examina la respuesta de parte de la UNP frente a la situación de riesgo de los líderes y lideresas y sus organizaciones y manifiesta que *"entre 2016 y 2019 se han realizado dos mil ciento setenta y un (2171) evaluaciones de riesgo individual a líderes indígenas y afrocolombianos, y 75 evaluaciones de riesgo colectivo. En la mayoría de los casos, los riesgos fueron valorados como extraordinarios*" (Defensoría del Pueblo, 2020.pág 67).

Las anteriores cifras contrastan con los datos referidos a través de comunicación directa solicitada a la UNP[191]. Allí se especifica que entre el año 2016 al 2019 se realizaron 5.386 solicitudes de protección atendidas para población afrocolombiana, de las cuales en el mismo periodo se realizaron 1.506 evaluaciones de nivel de riesgo discriminadas así:

- Ponderación de riesgo extraordinario:1179
- Ponderación de riesgo extremo:3
- Ponderación de riesgo ordinario: 324

En relación con las evaluaciones de riesgo, la UNP refiere como beneficiarios "*de la implementación de las medidas de protección para los protegidos de las mencio-*

190 CIDH, 2019 Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia pág. 87 párr. 202. Ver también. Defensoría del Pueblo, 2020. Informe Defensorial del posacuerdo en los territorios étnicos. Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera pág. 71.

191 Unidad Nacional de Protección (27 de octubre de 2020), respuesta a solicitud de información enviada por la Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH -003620C-JO Bogotá, Colombia.

nadas poblaciones", un total de 514 beneficiarios individuales hasta el 31 de agosto de 2020. Esto evidencia una baja aplicación de este mecanismo de protección para beneficiarios individuales (5.1 Dirigente y/o representante de comunidad afro y 5.2 Miembro de comunidad Afro) representando tan solo el 7.36% del total (6.976) de personas que hasta el momento cuentan con estas medidas.

Es igualmente importante resaltar que, para el caso afrocolombiano, las victimizaciones y situaciones de violencia que afectan a sus autoridades, líderes y defensores, no solo tienen una incidencia negativa en la vulneración de derechos de tipo individual, a su vez estas vulneraciones afectan de manera directa a las comunidades ya que el pueblo afrocolombiano considera que las mismas comportan un enfoque colectivo, teniendo un efecto negativo en la defensa y preservación de la pervivencia física, ancestral y cultural.

Sumado a esto, la CIDH considera que "*Consecuentemente, la muerte de un líder o lideresa indígena o afrodescendiente tiene un impacto directo en los derechos colectivos de las organizaciones que representan, aumentando su situación de indefensión y vulnerabilidad*". *(CIDH, 2019. Pág. 39. Párr. 67).*

Las organizaciones de la sociedad civil y los procesos colectivos y comunitarios que reivindican y promueven espacios de concertación para la implementación de estas medidas en beneficio de los afrocolombianos, refieren la imperiosa necesidad de fortalecer herramientas de autoprotección. También destacan la necesidad de articular las iniciativas y políticas gubernamentales en sintonía con estas figuras, en particular las acciones referidas a las guardias cimarronas y su funcionamiento.

Estas medidas son consideradas adecuadas, en la medida que fomentan el fortalecimiento organizativo y forman parte de iniciativas propias que generan confianza y apropiación de las mismas, al contrario de las hasta ahora implementadas que incluyen chalecos, vehículos, hombres de protección y medios de comunicación que no se adaptan a las condiciones territoriales y organizativas en las que se realiza control territorial por parte de la guardia cimarrona[192].

Con ocasión de la convocatoria de la Segunda Mesa por la Protección de la Vida realizadas con líderes sociales y con la participación de entidades como la

[192] Aunque para algunos sectores de la opinión pública puede ser desconocida la Guardia Cimarrona, su labor y su espíritu son ancestrales. *"Se basa en la resistencia de los hombres y mujeres que se escapaban de las fincas esclavistas y de ahí viene ese concepto de cimarrón, porque se metían en las selvas pesadas para conformar los palenques del país."*. Verdad Abierta la-fatal-deuda-con-las-guardias-indigena-y-cimarrona-del-norte-de-cauca 15 de agosto de 2019. Consultado el 10 de noviembre de 2020. Disponible en: https://verdadabierta.com/la-fatal-deuda-con-las-guardias-indigena-y-cimarrona-del-norte-de-cauca/

Defensoría, Fiscalía y Presidencia de la República; en este espacio que ha convocado la Procuraduría General de la Nación, se ha expresado por parte de los asistentes entre ellos las entidades respondientes del orden territorial como alcaldes y gobernaciones que:

> "A los líderes les están dando un celular, cuando ellos viven en zonas donde ni siquiera hay señal. La UNP dice que entrega chalecos, pero en el territorio eso es mucho más peligroso, porque los comienzan a señalar de 'sapos'. Entonces, los líderes ya ni denuncian ni piden protección", aseveraron funcionarios de la Alcaldía de Riosucio, Chocó, asistentes al encuentro. (Verdad Abierta, 2018)[193].

Si bien se vienen articulando esfuerzos por parte de las plataformas y organizaciones sociales a través de las vocerías que se encuentran en interlocución con las entidades gubernamentales responsables de la protección y garantías de seguridad para las personas defensoras, este diálogo se ha visto interrumpido por la falta de respuesta del Gobierno nacional ante estas instancias. Una de las principales dificultades es que el Gobierno no ha incluido las recomendaciones aportadas y ha incumplido los acuerdos pactados en escenarios como la concertación del Decreto 660 de 2018.

En el proceso de construcción de este instrumento normativo, participaron representantes de la sociedad civil, la Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el Espacio de Diálogo Análogo, Plataformas de Derechos Humanos y la Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos. Además, el Gobierno nacional no ha dado respuesta a la situación de vulnerabilidad vivida por los líderes, lideresas y defensores, a causa de la pandemia y la declaratoria de emergencia humanitaria y sanitaria en el marco del Covid-19[194].

En consecuencia, las continuas victimizaciones de líderes, lideresas y defensores del pueblo afrocolombiano demuestran la poca capacidad de respuesta ante el contexto actual de amenazas, seguimientos y asesinatos, agudizado por el control territorial y social ejercido por los grupos armados ilegales en el confinamiento preventivo decretado desde marzo de 2020.

---

193 Verdad Abierta 24 agosto de 2018. Procurador General de la Nación propuso cambiar esquemas de protección de líderes sociales Consultado el 2 nov de 2020. Disponible en: https://verdadabierta.com/procurador-general-de-la-nacion-propuso-cambiar-esquemas-de-proteccion-de-lideres-sociales/

194 CCEEU, mayo 9 de 2020. Comunicado *"Ministerio del Interior no cumple con las ayudas prometidas a líderes y lideresas sociales"*". Disponible en: https://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2020/05/090520-Demagogia-con-Ayuda-a-Lideres-y-Continuidad-de-Persecucion-FINAL.pdf

Muestra de lo anterior son los casos de líderes como Adriel Ruiz Galván, líder y defensor de derechos humanos perteneciente a varios procesos comunitarios en Buenaventura, Valle del Cauca; los atentados ejecutados contra la vida e integridad de Leyner Palacios Asprilla, secretario general de la Comisión Interétnica de la Verdad de la Región pacífico y hoy comisionado de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la No Repetición (CEV). También, el atentado en contra de varios líderes y lideresas presentes en una reunión en la comunidad de Lomitas, que hace parte de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC), en el municipio de Santander de Quilichao donde también participaba la lideresa Francia Márquez, y en la cual dos hombres de protección pertenecientes a los esquemas de seguridad de los asistentes resultaron heridos[195].

Otro caso es el de Adriel Ruiz Galván, defensor de derechos territoriales de los terrenos y territorios afro urbanos que han estado en riesgo de despojo a raíz de la ampliación portuaria en Buenaventura. Adriel es miembro del Comité del Paro Cívico de Buenaventura y a su vez coordinador de la organización FUNDESCODES. El líder ha sido víctima de manera reiterada de amenazas, persecuciones e intimidaciones. En 2018 fue víctima del robo y perdida de su computador, el cual contenía datos e información relevante sobre casos de despojo de tierras en Buenaventura[196].

Adriel, en compañía de un conjunto de procesos organizativos y sociales del Pacífico, ha denunciado seguimientos y amenazas, desde el 30 de junio hasta el 2 de noviembre de 2020. Estas amenazas constantes han sido mediante la intromisión a plataformas virtuales en las cuales participa el defensor. Otras amenazas son a través de mensajes de texto a su celular personal, advirtiendo y solicitando reuniones extrañas con "grupos", sin mencionar el objetivo de las mismas, o el nombre de las personas quienes solicitan la presencia del líder, en este tipo de espacios. Aunado a lo anterior, Adriel ha recibido amenazas por *WhatsApp*, mediante las que se menciona que está en riesgo la integridad del líder y de su familia, si él no accede a reunirse con las personas remitentes de los mensajes anteriores.

Ante nuevos hechos en contra de la integridad de Adriel, se ha hecho reiterada la petición de protección ante la UNP, pero no se ha tenido respuesta efectiva

195 Semana, 5 de abril de 2019. "*Francia Márquez denuncia atentado en su contra y otros líderes en Cauca.*". Consultado el 30 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.semana.com/nacion/articulo/francia-marquez-denuncia-atentado-en-su-contra-y-otros-lideres-sociales-con-armas-y-granadas/612547/

196 7 febrero de 2018. Acción Urgente. Robo de información relacionada con el despojo de tierras del defensor de DD.HH. Adriel Ruiz. Disponible en: https://movimientodevictimas.org/accion-urgente-robo-de-informacion-relacionada-con-el-despojo-de-tierras-del-defensor-de-dd-hh-adriel-ruiz/

hasta el momento[197]. Este líder comunitario también acompaña procesos de memoria histórica, búsqueda de personas dadas por desaparecidas, protección integral de menores y comunicación popular y alternativa.

Los casos anteriormente referidos, demuestran el inminente riesgo al cual están expuestos los líderes y lideresas de esta región[198], pertenecientes a las organizaciones que en Buenaventura han denunciado situaciones de despojo de tierras, presencia de actores armados, desplazamientos forzados.

También se encuentran en riesgo los líderes y lideresas que han hecho parte de escenarios de exigibilidad de derechos como acceso a la educación, saneamiento, agua potable y salud en el puerto. Tal es el caso del Comité del paro Cívico de Buenaventura, cuyos integrantes se encuentran permanentemente "*ante un contexto de inseguridad y grave deterioro del derecho a defender derechos humanos*". (Comunicado OBS,2020).

Debido al escenario de constantes incidentes de seguridad en contra de integrantes del Comité del Paro Cívico[199], sumado al antecedente del asesinato del líder Temístocles Machado[200] y al atentado en contra de Carlos Alberto Tovar Mosquera[201], las amenazas en contra de Adriel Ruiz revisten de mayor gravedad. Con posterioridad a las denuncias realizadas durante más de dos años, no se ha hecho efectiva ninguna medida para garantizar la seguridad y los derechos del defensor y para garantizar medidas colectivas a este proceso organizativo de base. Ante dicha situación desde la Fundación Espacios de Convivencia y Desarrollo Social (FUNDESCODES) se ha tomado como determinación poner en conocimiento de la CIDH estos hechos para buscar protección por medio de medidas cautelares para el líder y la organización que representa.

Ante este panorama, se hace necesaria la adopción de las recomendaciones de las organizaciones defensoras de los derechos del pueblo afrocolombiano y

197 Comunicado público. 11 noviembre de 2020. "*Amenaza contra la vida del defensor de derechos humanos y colectivos Adriel Ruíz Galván.*". Disponible en: https://renacientes.net/blog/2020/11/12/amenaza-contra-la-vida-del-defensor-de-derechos-humanos-y-colectivos-adriel-ruiz-galvan/

198 Contagio Radio, 13 junio de 2019. *"Asciende a 10 la cifra de líderes del Paro Cívico de Buenaventura amenazados."*. Consultado el 18 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.contagioradio.com/asciende-a-10-la-cifra-de-lideres-del-paro-civico-de-buenaventura-amenazados/

199 Comité del Paro cívico de Buenaventura. 13 junio de 2019. Comunicado público *"Alerta por amenazas e intimidaciones a Líderes y Lideresas Sociales articulados al movimiento Paro Cívico de Buenaventura*". Disponible en: https://colectivodeabogados.org/IMG/pdf/rueda_de_prensa.pdf

200 Ver: https://www.semana.com/nacion/articulo/a-temistocles-machado-lo-asesinaron-para-robarle-sus-tierras/688422/

201 Comité del Paro cívico de Buenaventura. julio 26 de 2019. *"Atentan contra coordinador de la mesa de acceso a la justicia, protección, víctima y memoria del paro cívico de Buenaventura."*. Disponible en: http://www.comite-civico.org/documentos/1ff1de774005f8da13f42943881c655f.pdf

de las comunidades negras, raizales y palenqueras. Estas se centran en las garantías en materia de protección y seguridad, de carácter diferencial, que respondan a las necesidades particulares de sus líderes y lideresas, especialmente frente al enfoque territorial y colectivo, brindando respuestas satisfactorias a la problemática antes expuesta.

3.5 Dignatarias y dignatarios de acción comunal

El movimiento de acción comunal ha sido una de las principales víctimas de la violencia selectiva en el periodo posterior a la firma del Acuerdo Final de Paz, siendo el sector con mayor número de líderes, lideresas sociales y personas defensoras asesinadas durante este periodo[202]. A pesar de su grave situación de riesgo, el Estado no ha brindado medidas de protección oportunas y adecuadas que atiendan sus particularidades.

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son la base de parte del tejido organizativo en Colombia, debido a su larga historia en el país y a que su presencia se encuentra distribuida en todos los territorios y contextos de la nación, tanto urbanos como rurales. Aunque las y los dirigentes, representantes o activistas de las organizaciones comunales en situación de riesgo son destinatarios de la protección del Estado bajo el *"Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades"*, del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección" (decreto 4912 de 2011), no existe una ruta o protocolo específico que tenga en cuenta sus particularidades para la asignación de medidas o mecanismos de protección.

El Gobierno nacional en reiteradas oportunidades ha señalado que el problema radica en que el movimiento de acción comunal es muy grande y por tanto el Estado no puede garantizar su plena protección. El presidente de la República, Iván Duque Márquez, el 17 de Julio de 2019, afirmó en entrevista con la agencia EFE, que al Gobierno le queda imposible proteger a todos los dirigentes comunales pues son más de cinco millones[203]. Esto evidencia los errores del enfoque de política pública que prevalece en cuanto a la protección del movimiento comunal, empleando el argumento de la amplitud del proceso comunal, como un obstáculo para su protección, sin tener en cuenta que ha sido uno de los sectores sociales

202 En: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=388

203 Ver: EFE, julio 17 de 2019. Duque reconoce que es "difícil" proteger a siete millones de líderes sociales. Disponible en: https://www.efe.com/efe/espana/mundo/duque-reconoce-que-es-dificil-protegera-siete-millones-de-lideres-sociales/10001-4024704

más victimizados en Colombia, y respecto al cual el Estado Colombiano se encuentra en deuda en materia de garantías de seguridad y protección.

Las medidas de protección que ofrece el Estado a los dignatarios y dignatarias de acción comunal son esquemas de protección de la UNP basados en escoltas y vehículos. La cobertura de este tipo de esquemas es insuficiente en relación con el número de integrantes de las organizaciones de acción comunal y la cantidad de personas que se encuentran en situación de riesgo. Este modelo de protección es inadecuado para los dignatarios y dignatarias de acción comunal y demás integrantes de las Juntas de Acción Comunal. Debido a que la naturaleza de dichas organizaciones es principalmente local, en entornos rurales o urbanos, donde la presencia de escoltas rompe con la cotidianidad del tejido comunitario, generando con frecuencia impactos negativos en las comunidades, como desconfianza y temor.

Aunado a lo anterior, el carácter colectivo de las Juntas de Acción Comunal, lleva a que una situación de amenaza o riesgo, aunque sea individual, tenga un impacto colectivo. Por ello la Confederación Nacional de Acción Comunal no ha cifrado la solución a los problemas de amenazas, desplazamientos, segregación, homicidios, en esquemas de seguridad, sino en soluciones estructurales frente a las cuales nunca han tenido respuesta ni comentarios.

El movimiento de acción comunal de manera reiterada ha propuesto al Gobierno nacional que las medidas de protección efectivas y adecuadas para las condiciones de los integrantes de las Juntas de Acción Comunal son de tipo colectivo y formativo. Estas medidas deben partir de apoyar el fortalecimiento interno de los organismos comunales para que conozcan y ejerzan colectivamente sus derechos pues en alto grado, las afectaciones se generan por ejercer o reivindicar individualmente derechos colectivos.

La protección colectiva de los dirigentes y organizaciones de acción comunal, no puede entenderse como el refugio o aislamiento colectivo para protegerse de agresores externos sino, ante todo como la fortaleza colectiva de la organización y de la comunidad en el conocimiento y ejercicio de derechos. Ello implica necesariamente políticas públicas que fortalezcan el apoyo y respeto desde el Estado y otros actores para que estas organizaciones ejerzan sus derechos fundamentales de manera colectiva[204]. Para las organizaciones de acción comunal las soluciones

[204] Ver: "*Comité de Interlocución de la Confederación Nacional Comunal con el Estado para los Derechos Humanos y para la construcción de una política pública de protección de los dirigentes comunales y sociales y de los defensores (Agosto 18 de 2019). Consideraciones a tener en cuenta en la construcción de una política pública integral de garantías para la promoción y defensa de los derechos humanos en Colombia.*". Bogotá.

a las situaciones de riesgo de los dirigentes comunales pasan por soluciones a los problemas estructurales de la desigualdad y la violencia en Colombia.

La tesis central planteada, dentro de las conclusiones en el Veintiséis Congreso Nacional Comunal realizado en diciembre del año 2018 en la Ciudad de Girardot Cundinamarca, es que para resolver definitivamente el problema de la segregación, amenazas, desplazamientos, desapariciones y homicidios contra dignatarios comunales en Colombia y en general contra dirigentes sociales y defensores, se debe abordar un plan integral, que sea construido en concertación con las organizaciones y las y los afectados[205].

Finalmente, se debe tener en cuenta que el incremento de homicidios durante los últimos tres años, contra dirigentes comunales y campesinos está relacionado con el tema de sustitución de cultivos de uso ilícito. Los líderes y lideresas se comprometen con el Estado a esta sustitución, a cambio de mejoras en vías, seguridad social, sustentación de precios y compra de sus productos, pero los gobiernos reiteradamente incumplen.

Aunado a lo anterior, el incremento de amenazas y desplazamientos en las zonas urbanas se origina en la denuncia y protección comunal de estos territorios, frente a la acción de bandas ilegales, de las organizaciones que ofrecen los llamados préstamos gota a gota, y mediante la afectación de algunas economías populares e informales, ante el ingreso de dineros ilegales. Lo anterior ante la ausencia de líneas de créditos institucionales para apoyar estas economías de subsistencia.

3.6 Líderes, lideresas y organizaciones campesinas

El campesinado colombiano es la población predominante en áreas rurales del país, posee unas condiciones de vida particulares, en cuanto a lo territorial, lo productivo, lo cultural y organizativo (ICANH, 2018). Estas condiciones diferenciales demandan una protección especial por parte del Estado.

Sin embargo, hasta el momento el Estado colombiano no reconoce plenamente al campesinado como un sujeto de derechos de especial protección, a pesar de la existencia de importantes instrumentos a nivel internacional, como la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales" (ONU, A/RES/73/165), y nacional como la Directiva 007/2019 de la Procuraduría General de la Nación

205 Ibidem.

sobre *"Lineamientos para el reconocimiento, prevención, promoción y defensa de los derechos del campesinado"*.

La falta de reconocimiento del campesinado por parte el Estado colombiano, ha llevado a la ausencia de políticas públicas que atiendan de manera específica sus condiciones diferenciales (Güiza D.I. et al, 2020). Esta situación también se evidencia en materia de políticas y programas de protección para las organizaciones campesinas, sus líderes y lideresas.

En primer lugar, la UNP dentro de sus sistemas de información no cuenta con datos sobre la identidad campesina de las personas que realizan solicitudes de protección, ni documenta esta información en sus bases de datos respecto a las personas que son beneficiarias de sus programas de protección[206]. Esto parte de una invisibilización general del campesinado dentro de las estadísticas y sistemas de información gubernamentales.

En segundo lugar, no se aplican de manera adecuada medidas de protección diferenciales para los dirigentes, líderes y lideresas sociales y personas campesinas defensoras de derechos humanos. Según lo informa la Unidad Nacional de Protección en respuesta a derecho de petición de la Senadora Victoria Sandino, la ruta de protección colectiva para comunidades y organizaciones campesinas está contenida dentro de la categoría que incluye a dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas[207].

Sin embargo, según señala la UNP, la mayoría de solicitudes de evaluación de riesgo relacionadas con población campesina han sido tramitadas como parte de lo que esta entidad enmarca dentro de la categoría; "dirigentes y/o representantes de organización defensora de derechos humanos". Asimismo, existen casos de colectivos que la entidad clasifica como *"Dirigentes, Representantes Miembros de Grupos Étnicos"*[208]. Lo anterior quiere decir que la UNP no tiene un manejo unificado y diferencial para las solicitudes de protección de organizaciones campesinas y sus integrantes en situación de riesgo, confundiendo su situación con la de otros grupos poblacionales.

En tercer lugar, como se analizó en el segundo capítulo, según información de la UNP, la población campesina beneficiaria de medidas de protección es muy

206 Ver: capítulo 1.1.1. *"Medidas de protección insuficientes o inexistentes para poblaciones con enfoques diferenciales"*.

207 Unidad Nacional de Protección (8 de septiembre de 2020). Respuesta Solicitud Información Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH - 002620C-JO. Bogotá, Colombia.

208 Ibidem.

reducida. En cuanto a la implementación de medidas de protección colectivas para comunidades y organizaciones campesinas, el panorama es el siguiente, durante los últimos 5 años (2015-2020) la Unidad Nacional de protección tan solo ha realizado tres (3) evaluaciones de riesgo colectivo para comunidades campesinas. Dos realizadas en el año 2018 y una realizada en el año 2019. Dos de las cuales se encuentran en estado activo y en una de ellas fue ponderada como riesgo ordinario[209]. Además, actualmente no hay ningún sujeto colectivo campesino beneficiario de medidas de protección por parte de la UNP[210].

En cuarto lugar, aunque la UNP expidió el 17 de mayo de 2018 un "Protocolo de análisis de riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas"; dicho protocolo no se aplica en la práctica. El propósito de este instrumento es establecer y describir los lineamientos básicos en la elaboración del análisis de riesgo para los dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas como población objeto de la protección de la UNP y observar y evaluar dicho proceso desde un enfoque territorial y cultural, con la participación efectiva de las organizaciones campesinas.

Este protocolo debe iniciar su aplicación desde la recepción de la solicitud de evaluación del riesgo de los y las dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas por parte del Grupo de Solicitudes de Protección (GSP), asignada a los analistas de riesgo del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI). Lo anterior con el fin de que el CTRAI provea información al Grupo de Valoración Preliminar (GVP), encargado de analizar y determinar el nivel de riesgo y presentar concepto al CERREM, para que éste analice y valide dicho concepto y recomiende a la UNP las medidas de protección.

El protocolo establece como responsables de liderar el proceso de gestión de la evaluación del riesgo al Grupo de Solicitudes de Protección y al Grupo de Análisis Estratégico Poblacional, encargado de documentar a los analistas con información preliminar, y ejercer el contacto con las organizaciones campesinas, la Delegada de Asuntos Agrarios de la Defensoría del Pueblo, el Grupo de Asuntos Campesinos y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior[211].

209 Unidad Nacional de Protección (28 de septiembre de 2020). Respuesta a petición de información para ejercicio de control político – HSVSSH 002520C-JO. Radicado OFI-20-00024850. Bogotá, Colombia.

210 Unidad Nacional de Protección (8 de septiembre de 2020). Respuesta Solicitud Información Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH - 002620C-JO. Bogotá, Colombia.

211 Unidad Nacional de Protección (17 de mayo de 2018). Protocolo de análisis de riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas. Gestión de la Evaluación del Riesgo.

No obstante, la pertinencia de este protocolo, en la práctica la Unidad Nacional de Protección no aplica ninguno de sus criterios. Hasta el momento no se conocen casos donde, las medidas de protección de un dirigente, líder, lideresa o persona defensora de derechos humanos campesina se hayan tramitado a través de este protocolo o siguiendo la valoración del riesgo y la adopción de medidas de protección desde un enfoque territorial y cultural, con la participación efectiva de las organizaciones campesinas. Aunado a lo anterior, la Unidad Nacional de Protección continúa tramitando las solicitudes de protección de las organizaciones campesinas y sus dirigentes que se encuentran en riesgo extraordinario o extremo, a través de la ruta individual o colectiva ordinaria, con numerosas deficiencias en los procedimientos para la asignación y en el funcionamiento mismo de los esquemas de protección.

A continuación presentamos los casos de tres líderes campesinos y una lideresa campesina, en los cuales se evidencia su situación de riesgo y las dificultades que han tenido en relación con las medidas que el Estado debe brindarles para su seguridad.

Caso - Yuri Sirleny Quintero - Coordinación Política y Social Marcha Patriótica, Red de Derechos Humanos del Putumayo, Piamonte (Cauca) y Cofanía Jardines de Sucumbíos - Ipiales, (Nariño)

Yuri Quintero es una dirigente campesina y defensora de derechos humanos del Putumayo. Es fundadora de la Red de Derechos Humanos del Putumayo e integrante de la Coordinación Política y Social Marcha Patriótica. Fue diputada de la Asamblea Departamental de Putumayo, e integrante de la Mesa Regional Campesina e Indígena. Su rol como defensora de derechos humanos consiste en acompañar, capacitar, compartir, aprender y visibilizar violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH a través de denuncias y de la incidencia con las oficinas encargadas de velar por la protección de los derechos humanos.

Trabaja en defensa de los derechos del campesinado, en el municipio de Piamonte (Cauca), en el corregimiento de Cofanía Jardines de Sucumbíos, municipio de Ipiales (Nariño), y en las zonas del medio y bajo Putumayo. Su vida cotidiana y también su labor como defensora está vinculada a la vereda la Carmelita del municipio de Puerto Asís (Putumayo). El riesgo para Yuri en la actualidad es de carácter individual y colectivo, teniendo en cuenta que su trabajo de denuncia y visibilización está vinculado con la "*Red de Derechos Humanos del Putumayo, Piamonte, Cauca y Cofanía Jardines de Sucumbíos, Ipiales, Nariño*", colectivo al cual pertenece y que constituye el escenario de denuncia y visibili-

zación de las violaciones a los derechos que se presentan en los territorios que conforman esta región. Como defensora de derechos humanos en el Putumayo, Yuri ha sido víctima de amenazas, de hostigamientos y otras agresiones. A partir del 2014 ha recibido amenazas focalizadas, las últimas fueron documentadas en el 2018 y 2019.

Dada su situación de riesgo desde el año 2014, a Yuri Quintero le han realizado varios estudios de riesgo. El último estudio fue en el mes de mayo de 2020, y a finales del mismo año la UNP estaba realizando otro estudio de riesgo sobre la situación de la lideresa. En el mes de septiembre de 2020 le asignaron esquema tipo 1, correspondiente a un carro convencional y 2 hombres de seguridad.

Yuri ha tenido muchas limitaciones con el esquema de seguridad. Manifiesta que una dificultad son los trámites que se deben hacer para que le sean autorizados los desplazamientos. Estas solicitudes debe hacerlas ella directamente, y si no las gestiona con tres días de anticipación no los autorizan. Por otra parte, están las dificultades con el vehículo. El carro que le asignaron en su esquema de protección no es apto para las zonas en las que se moviliza. Es un carro de uso urbano y las actividades que realiza Yuri, como lideresa y defensora, son en zona rural. Por esa razón ha tenido algunos problemas técnicos en el marco de esos recorridos y eso le genera limitaciones.

También se encuentran las dificultades con el combustible. Primero, el combustible que le asignan a su esquema es muy poco. Segundo, los tiempos en que está la gasolina o el combustible activado para hacer uso de él no siempre se cumplen, eso hace que siempre tenga muchas dificultades para continuar con el ejercicio de defensa de derechos humanos.

Estas limitaciones le han obstaculizado en varias ocasiones la posibilidad de atender las solicitudes que le hacen las comunidades. Por ejemplo, cuando una familia tiene una situación difícil y necesita por ejemplo una entrevista personal, no puede atenderla porque no están autorizados los desplazamientos terrestres de un día para otro, o porque tienen que esperar la respuesta a un correo. Aunado a lo anterior, el esquema de seguridad de la lideresa, genera un impacto negativo en la labor que realiza, al respecto Yuri señala que:

> "La gente se preocupa al ver que los dirigentes o defensores de derechos humanos tenemos que andar con hombres armados, y esas cosas. Y eso hace que tengamos que dar explicaciones o tengamos que pedirles a los escoltas que manejen un nivel como más sociable para que la gente no se sienta prevenida"[212].

[212] Entrevista a Yuri Quintero. Área de investigación CCJ. 2020.

Yuri afirma que es necesario que, en los esquemas de seguridad de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, se puedan vincular personas de confianza de las y los protegidos:

> "Considero que los esquemas deben ser, primero si se puede, que nosotros como dirigentes o defensores de derechos humanos podamos recomendar o tener a la mano un hombre de confianza y que ese hombre de confianza, hay muchas personas con capacidades, pero no con experiencia, eso limita que uno pueda hacer uso de esa posibilidad o de ese derecho que tenemos"[213].

Además, Yuri manifiesta que es necesario que la UNP, antes de hacer asignación de un esquema, tenga en cuenta los contextos complejos en los que las personas defensoras, líderes y lideresas sociales desarrollan su labor.

Caso - Óscar Gerardo Salazar Muñoz – Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (PUPSOC). Coordinación Política y Social Marcha Patriótica

Óscar Gerardo Salazar es defensor de derechos humanos, directivo sindical, líder de organizaciones campesinas del Cauca y del Macizo Colombiano. En la actualidad, es director y responsable de Asuntos Agrarios y Campesinos de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) Subdirectiva Cauca, coordinador del Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega (PCPV), docente Integrante del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Cauca (SUTEC), integrante del Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (PUPSOC), de la Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano "Francisco Isaías Cifuentes", miembro de la Coordinación Patriótica Departamental Cauca, de la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica, vocero de la Mesa Campesina Cauca y vocero nacional de la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular.

Óscar Salazar es beneficiario de medidas cautelares, otorgadas, en la Resolución 030 del 5 de mayo de 2018 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al Movimiento Marcha Patriótica[214]. Su trayectoria de liderazgo social se destaca como un ejemplo para el movimiento campesino en Colombia[215].

Los riesgos que ha vivido de manera permanente en su trayectoria como líder social y dirigente campesino, se han materializado en diversas agresiones con-

213 Ibidem.

214 Comisión Interamericana De Derechos Humanos (5 de mayo de 2018). RESOLUCIÓN 30/2018 Medida cautelar No. 210-17 Dirigentes del Movimiento Político y Social Marcha Patriótica respecto de Colombia.

215 El perfil del líder fue publicado en el marco del informe "El riesgo de defender y liderar" y se encuentra en el siguiente link: https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2020/09/Campesinos.pdf

tra su integridad personal, su familia y los procesos a los que pertenece. Óscar Salazar ha sido víctima de múltiples agresiones como persecuciones, amenazas y múltiples atentados en su contra. Debido a estos hechos, Óscar cuenta con esquema de protección otorgado por la UNP desde el 13 de marzo de 2018, mediante Resolución 1981 de 2018. El esquema que tiene consiste en 1 camioneta blindada, 2 hombres de protección, 1 chaleco antibalas y 1 celular.

El esquema de seguridad que le fue asignado no es adecuado para un contexto rural, ni para la labor de liderazgo social y defensa de derechos humanos que realiza. Óscar desempeña el trabajo de defensa de derechos en el campo y en los territorios veredales. Debido al último atentado en su contra y a la continuidad de las amenazas, hubo una ruptura del proceso organizativo que adelanta en la Vega, Cauca; siendo esta una manifestación de los impactos colectivos que generan las violaciones a los derechos de las personas defensoras. El líder ha tenido que ausentarse de ciertas regiones y de algunos espacios colectivos. No ha podido volver a las asambleas comunitarias, ha tenido que restringir las reuniones de planeación con líderes y lideresas, en general, no ha podido actuar en los procesos participativos en los que aportaba.

Por otro lado, a causa de la situación de desplazamiento forzado en que se encuentra, Óscar no tiene una estabilidad económica, a esto se suma que la UNP le ha recortado la cuota para el combustible y en términos prácticos él ha tenido que sostener los gastos del vehículo de su esquema de protección. Todo esto le ha generado una sobrecarga personal que afecta su vida familiar y organizativa.

Luego de la asignación del esquema de seguridad, las amenazas y atentados en su contra han continuado, generando una situación de riesgo extremo, ante la cual la UNP no ha tomado medidas apropiadas para el reforzamiento de sus medidas de protección.

El 17 de agosto de 2019, en el municipio La Vega, departamento del Cauca, cerca de las 4:45 de la tarde, Óscar Salazar inició en su esquema de protección el desplazamiento para participar en dos reuniones comunitarias que tenía programadas, una en la vereda el Recreo a las 5:00 de la tarde y otra a las 7:00 de la noche en el Corregimiento de Albania. En la carretera, cerca de las 5:10 pm de la tarde, él y su esquema de seguridad vieron que dos hombres con armas en la mano y una motocicleta estaban justo en el sitio donde debían estacionar la camioneta en la que viajaban[216].

[216] Gerardo Salazar, Óscar y otros (10 de diciembre de 2019). Acción de tutela. Accionados: Presidencia de la República y otros.

Uno de los hombres armados se interpuso al paso del vehículo apuntando con su arma, el otro hombre se mantenía a la orilla de la vía al lado de la motocicleta y apuntando el arma. Ante lo cual el conductor del vehículo y escolta decidió acelerar y no detenerse. Inmediatamente los dos hombres armados dispararon sus armas de fuego impactando la camioneta, iniciando una persecución sobre la vía intermunicipal por cerca de cinco minutos[217]. Más adelante los hombres armados a bordo de la motocicleta alcanzaron y sobrepasaron el vehículo de protección amenazando con sus armas y disparando. En los hechos, los escoltas reaccionaron activando sus armas de dotación, hirieron a los atacantes y lograron salir del lugar ilesos.

El atentado se llevó a cabo muy cerca de la finca donde viven sus padres que son adultos mayores. Luego de este atentado, el padre y la madre de Oscar tuvieron que detener sus actividades agrícolas y movilizarse lo menos posible en el territorio del municipio de La Vega. El líder teme por su integridad y la de sus padres, hijos e hijas. La Fiscalía General de la Nación calificó este atentado como intento de homicidio agravado, aunque la Policía Nacional y el gobernador del Cauca mantienen la hipótesis de intento de hurto[218].

Posteriormente, el día 3 de septiembre de 2019, Óscar Salazar encontró en su carro un panfleto suscrito por un grupo armado irregular autodenominado "Bloque Suroccidental de las Águilas Negras". En el panfleto se hacían señalamientos y amenazas de muerte en contra de líderes, lideresas sociales y defensores de derechos humanos e integrantes de Marcha Patriótica Cauca, de la Asociación de Institutores y Trabajadores de la Educación del Cauca (ASOINCA), la Asociación Sindical de Profesores Universitarios ASPU, el Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), la Organización No Gubernamental: Colombia Social Impact Corporation (COSOIMCO) y la Mesa de Víctimas del Departamento del Cauca[219].

Ante la gravedad de estas agresiones en su contra, aun teniendo medidas de seguridad por parte de la Unidad Nacional de Protección, Óscar Salazar fue uno de los accionantes de la tutela presentada por un conjunto significativo de organizaciones sociales para exigir la protección efectiva del derecho a defen-

217 Ibidem.
218 Ibidem.
219 Ver: Reddhfic (17 agosto 2019). DP. 17 agosto 2019. La Vega - red de derechos humanos del ...Denuncias públicas Cauca. http://www.reddhfic.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2138:-dp-3-septiembre-2019-cauca&catid=271:denuncias-cauca-2019&Itemid=109

der derechos[220]. Las pretensiones específicas para el caso de Óscar Salazar, se dirigieron ante varias instancias estatales. De manera particular se enviaron dos solicitudes a la Unidad Nacional de Protección. En la primera se pidió que la entidad revalúe el riesgo y las medidas de protección adoptadas para que estas sean adecuadas al contexto de desempeño de las labores de defensa de los derechos humanos y den respuesta efectiva a las solicitudes de viáticos, combustible y otras medidas mínimas para el desarrollo de su labor.

Esto, en cumplimiento del enfoque territorial y cultural que debe guiar los esquemas de protección y del Protocolo de Análisis del Riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas expedido por la UNP en el año 2017. En la segunda, se solicitó a la UNP tomar medidas de protección colectivas con enfoque diferencial, cultural y territorial para el Proceso Campesino y Popular del Municipio de la Vega (PCPV) en concertación con los integrantes de la organización.

En la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco Civil del Circuito del 25 de marzo de 2020, en el numeral noveno ordenó a la Unidad Nacional de Protección, hacerse cargo de los gastos completos del esquema de protección asignado a Óscar Gerardo Salazar Muñoz, y otros, incluso los gastos referidos al valor de parqueadero y gasolina de los vehículos asignados, viáticos de los sujetos de protección, peajes, entre otros[221].

En el numeral décimo quinto ordenó a la UNP, iniciar el proceso pertinente para reevaluar la situación de Óscar Salazar y las medidas de protección otorgadas, para que éstas sean adecuadas al contexto de desempeño de sus labores de defensa de los derechos humanos. Adoptando las medidas que permitan su efectiva protección, observando en todo caso el enfoque diferencial necesario para este tipo de medidas. Y en el numeral décimo sexto ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores, efectuar el trámite que en derecho corresponda para la ejecución de las Medidas Cautelares ordenadas por la CIDH a favor de Óscar Salazar, respecto del Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega, perteneciente al Movimiento Marcha Patriótica.

---

220 Dejusticia (10 de diciembre de 2019). *"El Derecho a Defender Derechos: Representantes de movimientos sociales y organizaciones de DDHH presentamos tutela para exigir protección de nuestros líderes sociales."*. Disponible en: https://www.dejusticia.org/el-derecho-a-defender-derechos-representantes-de-movimientos-sociales-y-organizaciones-de-ddhh-presentamos-tutela-para-exigir-proteccion-de-nuestros-lideres-sociales/

221 Juzgado Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá D.C., (25 de marzo de 2020). Sentencia de primera instancia Acción de Tutela. Radicación número: 11001310304520200025-00. Accionantes: Óscar Gerardo Salazar y otros. Accionados: Presidencia de la República y otros.

No obstante, en sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Primera Civil de Decisión, del 11 de mayo de 2020, resolvió revocar la decisión del numeral noveno y décimo sexto y confirmar la decisión del numeral décimo quinto[222]. Esto constituye un retroceso frente a las medidas favorables por parte de la Unidad Nacional de Protección que ordenó el fallo en primera instancia.

El cumplimiento por parte de la Unidad Nacional de Protección a las órdenes de dicha sentencia, hasta el momento ha sido deficiente. Óscar señala que durante unos días se incrementó el apoyo de combustible y el reconocimiento de viáticos a escoltas, sin embargo, no alcanzó a durar un mes este incremento. Respecto a la reevaluación de su riesgo, el proceso se adelantó ante el CERREM - UP, y arrojó como diagnóstico un agravamiento del riesgo, con lo cual se recomendó elevar el esquema de seguridad a tipo tres (3), aprobando un escolta adicional. Sin embargo, hasta el momento no se ha implementado este cambio.

Ante la solicitud de asignarle un escolta de confianza, la Unidad Nacional de Protección rechazó las hojas de vida que postulaba, argumentando que no cumplían requisitos. Pero cuando postuló a un escolta que trabaja en la UNP, la entidad guardó silencio. Hasta el momento no le han notificado nada nuevo en relación con la aprobación de este escolta adicional.

Caso - Arnobi de Jesús Zapata Martínez - ASCSUCOR, Coordinación Política y Social Marcha Patriótica Córdoba

Arnobi Zapata Martínez es el coordinador general de la Asociación de Campesinos del Sur del Córdoba (ASCSCUCOR), actualmente es el presidente de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina y ejerce la vocería de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) desde marzo de 2019.

La Asociación de Campesinos del Sur del Córdoba hace presencia en los municipios de Puerto Libertador, Montelíbano y San José Uré en el departamento de Córdoba, es afiliada a la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), a la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) y a la Coordinación Política y Social Marcha Patriótica.

ANZORC es un proceso de articulación a nivel nacional de las organizaciones campesinas colombianas, que busca el reconocimiento pleno de los derechos

222 Tribunal Superior de Bogotá, Sala Primera Civil de Decisión. Magistrado Ponente: Marco Antonio Álvarez Gómez. Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020).

del campesinado y el ejercicio de la territorialidad a través de la figura de Zonas de Reserva Campesina, vinculando a 67 organizaciones campesinas de todas las regiones del país.

Arnobi Zapata por ser un destacado dirigente de la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, la Coordinadora de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana COCCAM y la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, se encuentra en una situación de riesgo extremo.

El riesgo se debe a las labores de defensa de derechos humanos, y su participación e impulso al AFP, especialmente en los puntos de reforma rural integral y solución al problema de drogas ilícitas. Esta situación de riesgo ha sido advertida de manera reiterada por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, mediante el Informe de Riesgo N° 010-17 A.I., la Alerta Temprana N° 026 -18 y el informe de seguimiento a dicha Alerta.

En dichos documentos, se ha alertado sobre el riesgo que corre un dirigente como Arnobi Zapata de ser víctima de agresiones como: amenazas y hostigamientos directos contra ellos, sus familias o las organizaciones de las que hacen parte. A esto, se suman estigmatizaciones, calumnias, vigilancia y seguimientos ilegales, hurto de información, violación y allanamiento ilegal de sus domicilios y oficinas, torturas, lesiones personales, detenciones arbitrarias, persecución judicial, desaparición forzada, tortura y homicidio (Defensoría del Pueblo, IR N° 010-17 A.I., pg. 1).

Arnobi Zapata, en su calidad de fundador y uno de los dirigentes más destacados de la Asociación Campesina del Sur de Córdoba, ha sido víctima de múltiples y reiteradas violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. El 20 de agosto del 2013, los campesinos y campesinas del Sur de Córdoba integrados en la ASCSUCOR participaron activamente del "Gran Paro Nacional Agrario, Campesino, Étnico y Popular". En la salida desde las veredas y corregimientos del Sur de Córdoba, fueron empadronados, retenidos y fustigados por miembros de la fuerza pública. Arnobi Zapata presidente de la organización en ese momento, fue retenido ilegalmente en la estación de policía de Puerto Libertador. Allí, en el marco de un interrogatorio ilegal pretendían obligarlo a reconocer su vinculación al 18 frente de las FARC-EP, estigmatizando y criminalizando su liderazgo social.Posteriormente, el 27 de junio de 2016, cuando Arnobi ejercía un liderazgo en favor del Acuerdo Final de Paz y adelantaba labores de socialización de los avances de las negociaciones, fue víctima de un atentado. En horas de la mañana tiraron una piedra a su casa y cuando Arnobi se levantó y abrió la puerta, le dispararon tres veces a la casa y

le dejaron un panfleto en la puerta con la siguiente amenaza: "las próximas balas se las metemos en la cabeza"[223].

Como consecuencia de este atentado, el líder y su familia fueron obligados a desplazarse a la ciudad de Montería bajo las medidas de protección de la Policía Nacional. Antes de este hecho, el equipo de la organización fue declarado objetivo militar por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), quienes les habían advertido no seguir con estas actividades. Debido a este hecho, la UNP le otorgó un esquema de seguridad a Arnobi en el año 2016, medidas que han sido renovadas de forma continuada[224].

El más reciente estudio de riesgo ha sido adoptado mediante Resolución 00009383 de la UNP del 23 de diciembre de 2019. Allí se señala que el Grupo de Valoración Preliminar determinó el nivel de riesgo de Arnobi de Jesús Zapata Martínez como extraordinario. Al reconocer su condición de dirigente nacional de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, su pertenencia a la instancia nacional del PNIS, su calidad de vocero de las comunidades y líder de la población desplazada en el sur de Córdoba. Dichas amenazas fueron corroboradas por autoridades locales competentes.

Arnobi Zapata continua en una situación de riesgo extraordinario, teniendo en cuenta que los antecedentes de riesgo extraordinario permanecen en la región donde él continúa desarrollando la labor de apoyo a los procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. En consecuencia, la UNP adoptó la recomendación realizada por el CERREM poblacional de ratificar por doce (12) meses el esquema de seguridad tipo 2 consistente en un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección; y ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) botón de apoyo[225].

El esquema de protección asignado al líder ha padecido múltiples deficiencias que afectan su labor de liderazgo campesino y defensa de derechos humanos. Los recursos para el desplazamiento de los vehículos son insuficientes, no alcanzan los recursos para transportarse, ni para pagar gasolina ni para pagar peajes. Estos son gastos que él mismo ha tenido que cumplir para el manteni-

223 Ver: Federación internacional por los derechos humanos (julio 12 de 2016). *"Colombia: Amenazas de muerte y ataque contra la vivienda en contra del Sr. Arnobi Zapata Martínez."*. Disponible en: https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/colombia-amenazas-de-muerte-y-ataque-contra-la-vivienda-en-contra-del

224 Gerardo Salazar, Óscar y otros (10 de diciembre de 2019). Acción de tutela. Accionados: Presidencia de la República y otros.

225 Unidad Nacional de Protección (23 de diciembre de 2019). Resolución (00009383) de 2019 *"Por medio de la cual se adoptan unas recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM""*.

miento del vehículo asignado, el combustible, los viáticos de los escoltas y los peajes que se deben pagar para su traslado, afectando su economía personal y familiar.

Por otro lado, luego del desplazamiento forzado no ha recibido acompañamiento por parte de la Unidad Nacional de Protección. Tampoco, en la ruta de protección individual ha recibido seguimiento y acompañamiento por parte de las demás entidades del Estado.

El vehículo asignado ha tenido múltiples problemas técnicos. Durante mucho tiempo Arnobi tuvo asignado un vehículo en malas condiciones, luego de insistir mucho se lo cambiaron a un vehículo nuevo, sin embargo, no ha tenido un mantenimiento adecuado.

Se han realizado cambios en la empresa rentadora, que afectan las condiciones de mantenimiento del vehículo. Cuando lleva su vehículo a mantenimiento no le envían un vehículo de remplazo mientras se realizan los arreglos, esto incumple la normatividad y ha obligado a Arnobi a movilizarse sin su vehículo de protección, exponiéndose a los riesgos de seguridad ya identificados.

El 2 de octubre de 2018, un hombre tomó fotografías a la casa en donde Arnobi reside, a su esposa y a sus hijos. Este hecho generó preocupación por parte de Arnobi pues él no se encontraba en la ciudad, y su familia no cuenta con ningún esquema de protección. A principio del mes de septiembre de 2019, le comunicaron a Arnobi que alias Gonzalo Vicente de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) presuntamente había dado la orden para que lo asesinaran, por representar un obstáculo para los intereses de los grupos paramilitares. Sin embargo, el líder afirma que ya no denuncia estos hechos porque las autoridades ya saben que ASCSUCOR, la COCCAM y él están amenazados y se encuentran en peligro y no han hecho nada.

Recientemente debido a la denuncia realizada ASCSUCOR frente al asesinato de Arcángel Pantoja y Omar Agudelo, se generaron graves represalias por parte del grupo paramilitar AGC en su contra[226]. El mismo día del entierro de los dos dirigentes campesinos asesinados, miembros de las AGC citaron a los líderes y lideresas comunitarios del corregimiento de Juan José en el municipio de Puerto Libertador (Córdoba), con el objetivo de adelantar una campaña de desprestigio contra ASCSUCOR y específicamente contra los dirigentes de la asociación Arnobi Zapata y José David Ortega.

226 Ver: Asociación Campesina del Sur de Córdoba, 2 de junio de 2020. Denuncia Pública No. 101.

En esta reunión, según testimonios, las AGC afirmaron frente a la comunidad campesina que la denuncia pública 101 realizada por ASCSUCOR afectaba su buen nombre, y amenazaron a los miembros de esta organización con la llegada de la fuerza pública y señalaron que todo lo que ocurriera como consecuencia de los enfrentamientos iba a ser culpa de ASCSUCOR y de los dirigentes campesinos Arnobi Zapata y José David Ortega por haber hecho la denuncia. Finalmente, obligaron a los líderes y lideresas asistentes a la reunión y a la comunidad a emitir un comunicado rechazando y desmintiendo la denuncia hecha por ASCSUCOR y los dirigentes en diversos medios de comunicación regional y nacional.

Este hecho de extrema gravedad pone en riesgo a toda la comunidad campesina del corregimiento de Juan José. La campaña de desprestigio y graves señalamientos realizados por las AGC en contra de los dirigentes de la ASCSUCOR, Arnobi Zapata Martínez y José David Ortega Ruiz, aumentan la situación de riesgo extraordinario en el que se encuentran. Este nuevo hecho afecta aún más el trabajo de liderazgo campesino y defensa de derechos humanos que realizan en la región.

El esquema de protección asignado a Arnobi le ha servido para minimizar algún tipo de riesgo. Sin embargo, tiene algunas consecuencias negativas en el ejercicio de liderazgo y en la labor de su organización campesina. Por ejemplo, el líder señala que la forma como se hacía el trabajo organizativo tuvo que cambiar. Antes se realizaba de vereda en vereda, pero con los esquemas de protección y por las condiciones de seguridad es imposible trasladarse a los territorios y es más difícil acercarse a la gente, que se atemoriza cuando hay presencia del esquema.

La ruta de protección individual en el contexto del conflicto armado en Córdoba, al no tener enfoque territorial ni diferencial, dificulta la permanencia de los líderes y lideresas sociales en el territorio. Los esquemas extraordinarios de seguridad con escoltas y vehículos blindados, generan una percepción entre la población civil de temor, y de exposición ante los actores armados con presencia en los territorios.

Los líderes tienen que escoger entre acceder a un esquema de seguridad y tener que desplazarse del territorio, o quedarse en el territorio y dejar de ser líder social. Ambas alternativas generan daños en las comunidades y procesos organizativos. Hay líderes de ASCSUCOR que han optado por quedarse en el territorio y bajar el perfil asumiendo los riesgos, prefiriendo evitar los esquemas de seguridad, pero continúan en riesgo.

Frente a los grupos armados, los escoltas de los esquemas de protección están también en vulnerabilidad, debido a que los grupos armados tiene armamento pesado mientras los hombres de protección solo cuentan con armas de corto alcance. Por esta razón los esquemas de protección no pueden desplazarse con seguridad en los territorios del Sur de Córdoba, donde se desarrolla el trabajo organizativo.

Por otro lado, el CERREM tiene como un requisito las denuncias en la Fiscalía. Este requisito, puede ser un factor adicional que aumenta el riesgo, debido a que no se tiene en cuenta que, como ha ocurrido en repetidas ocasiones, las denuncias ante Fiscalía son filtradas a los grupos armados, aumentando las acciones de agresión en su contra[227]. Ante las reiteradas agresiones cometidas contra Arnobi Zapata, aun teniendo medidas de seguridad por parte de la Unidad Nacional de Protección, el mismo fue uno de los accionantes de la tutela presentada por un conjunto significativo de organizaciones sociales para exigir la protección efectiva del derecho a defender derechos[228].

Las solicitudes específicas para la situación de Arnobi Zapata Martínez estaban dirigidas, entre otras entidades, a la Unidad Nacional de Protección para que garantice el adecuado funcionamiento de las medidas de protección dando respuesta a las solicitudes de viáticos, combustible, peajes y otras medidas mínimas para el funcionamiento del esquema de seguridad en el desarrollo de su labor. Además se solicitó a la UNP brindar medidas de protección al núcleo familiar de Arnobi y a la vivienda en donde él vive con su familia. Esto, teniendo en cuenta que, al realizar su labor, Arnobi debe viajar por temporadas en las cuales su familia queda sin protección.

En la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco Civil del Circuito del 25 de marzo de 2020, en el numeral noveno ordenó a la Unidad Nacional de Protección, hacerse cargo de los gastos completos del esquema de protección asignado a Arnobi de Jesús Zapata Martínez, y otros, incluso los gastos referidos al valor de parqueadero y gasolina de los vehículos asignados, viáticos de los sujetos de protección, peajes, entre otros. En el numeral décimo séptimo, ordenó a la Unidad Nacional de Protección iniciar en el término de 3 días el proceso pertinente para evaluar la situación del riesgo de la familia de Arnobi Zapata

227 Ver: https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/carlos-caicedo-denuncia-infiltraciones-de-los-pachenca-en-la-fuerza-publica-del-magdalena-498000

228 Dejusticia (10 de diciembre de 2019). *"El Derecho a Defender Derechos: Representantes de movimientos sociales y organizaciones de DDHH presentamos tutela para exigir protección de nuestros líderes sociales."*. Disponible en: https://www.dejusticia.org/el-derecho-a-defender-derechos-representantes-de-movimientos-sociales-y-organizaciones-de-ddhh-presentamos-tutela-para-exigir-proteccion-de-nuestros-lideres-sociales/

y, de hallar evidenciado el riesgo, sin excusa alguna en asuntos administrativos o presupuestales, disponer en su favor las medidas de protección necesarias, observando en todo caso el enfoque diferencial para este tipo de medidas. Ordenando adelantar dicho proceso en un término de 15 días después de notificado el fallo[229].

Para Arnobi el fallo de primera instancia fue una buena decisión, que ordenaba a la UNP a comprometerse más con el buen funcionamiento de su esquema, liberando su carga económica en el sostenimiento del esquema. Esto permitiría continuar con la labor de defensa de derechos humanos y tener una protección más estable, sin que afecte su situación económica. Por otro lado, destaca el reconocimiento que hacen de la importancia de brindar protección a su familia.

Sin embargo, sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Primera Civil de Decisión, del 11 de mayo de 2020, resolvió revocar la decisión del numeral noveno y confirmar la decisión del numeral décimo séptimo[230]. Lo cual constituye un grave retroceso al revocar las medidas favorables por parte de la Unidad Nacional de Protección que ordenó el fallo en primera instancia, al asumir como ciertos los argumentos falsos del Estado, tales como dar por cierto que la UNP posee procedimientos suficientes para reclamar los gastos de peajes, o señalar que provee recursos suficientes para viáticos de los escoltas y combustible para los desplazamientos. De esta manera, Arnobi considera que el segundo fallo no tiene consecuencias positivas para proteger su vida de manera concreta.

Aunado a lo anterior, hasta el momento no se ha implementado ninguna medida en cumplimiento de dicha sentencia. Arnobi afirma que la sentencia no se está cumpliendo, ni la Unidad Nacional de Protección ni la Unidad de Victimas están cumpliendo con lo ordenado en el fallo. Las deficiencias en el funcionamiento del esquema de seguridad que provee la UNP continúan siendo las mismas. Hasta el momento no le han realizado el estudio de riesgo a su familia ni a su compañera.

La Unidad de Víctimas no ha cumplido la orden que da el fallo para que resuelva la petición sobre alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud, para Arnobi y su núcleo familiar. Hasta ahora la Unidad de víctimas ha exigido el desembolso de estas ayudas a través de las solicitudes de ayuda humanitaria, sin embargo, durante el 2020 el líder no recibió ningún giro de ayuda humanitaria. Recientemente lo llamaron de la Unidad de Víctimas para informarle que

229 Juzgado Cuarenta Y Cinco Civil Del Circuito de Bogotá D.C., (25 de marzo de 2020). Sentencia de primera instancia Acción de Tutela. Radicación número: 11001310304520200025-00. Accionantes: Óscar Gerardo Salazar y otros. Accionados: Presidencia de la República y otros.

230 Tribunal Superior de Bogotá, Sala Primera Civil de Decisión. Magistrado Ponente: Marco Antonio Álvarez Gómez. Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020).

habían aprobado 3 giros de ayuda humanitaria, pero existe una demora de tres meses más para hacerse efectivo.

Caso - José David Ortega – Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba ASCSUCOR, Coordinación Política y Social Marcha Patriótica Córdoba

José David Ortega es dirigente de la Asociación Campesina del Sur de Córdoba (ASCSUCOR), es miembro de la Comisión Política de esta organización y vocero ante medios de comunicación. También es el responsable de Marcha Patriótica en el departamento de Córdoba. Su trayectoria de liderazgo social campesino en el sur de Córdoba es un referente para el país[231].

José David fue amenazado de muerte, presuntamente por comandantes de la Estructura Rubén Darío Ávila de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), lo cual lo obligó a desplazarse en junio del 2018. En ese momento, inició la solicitud de medidas de protección en la ruta ordinaria individual. Cuando José David salió desplazado del territorio tenía respaldo de cooperación internacional y de muchas organizaciones que sabían de su situación, por esas razones no fue difícil el proceso para recibir las medidas de protección.

Desde que hizo la solicitud individual de protección ante la UNP, pasando por la evaluación del riesgo y hasta la entrega del esquema de protección, transcurrieron cerca de cuatro meses. José David señala que para que la UNP brinde medidas de protección, la persona tiene que ser visible y reconocida, y señala que a una persona que no tenga respaldo organizativo o no sea conocida, muy difícilmente le otorgan un esquema de seguridad.

José David afirma que contó con el apoyo de Marcha Patriótica, y de la secretaria técnica departamental, esta instancia fue la encargada de recopilar, organizar y entregar todos los documentos que le exigió la Unidad Nacional de Protección. Mediante resolución 8327 del 4 de octubre de 2018 de la UNP le fue otorgado un esquema de seguridad tipo 2, consistente en 1 vehículo blindado y 2 hombres de protección; además le ratificaron las medidas de 1 medio de comunicación y 1 chaleco blindado.

Mediante la resolución 00002692 del 24 de abril de 2020, la UNP adoptó las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) acreditando su calidad de dirigente y/o representante de organizacio-

231 Ver el perfil completo del líder en: https://verdadabierta.com/quienes-defienden-los-derechos-y-lideran-causas-sociales-en-colombia/#1601990456645-927e0bb5-28a2

nes campesinas dado su rol como vocero de la asociación Campesina del Sur de Córdoba (ASCSUCOR). Además, el CERREM ratificó que, consultando el sistema de información de la Fiscalía General de la Nación para el sistema penal oral acusatorio, pudo evidenciar que José David Ortega ha interpuesto denuncias penales recientes, las cuales se encuentran activas y en etapa de indagación[232].

En el caso de José David, la evaluación de riesgo, concluyó que, de acuerdo con la información recopilada, existe evidencia que determina la existencia de un hecho de amenaza real y manifiesto, y no simplemente una apreciación subjetiva. Estableciendo que el líder corre un peligro excepcional en relación con los demás líderes de la zona, condición que se agrava por su calidad de defensor de derechos humanos y vocero de la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, donde continua desarrollando la misma labor de denuncias públicas y apoyo a los procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con lo cual está afectando los intereses de grupos armados organizados que están operando en la región del sur de Córdoba[233].

Además, concluyó que las actividades propias de su liderazgo se llevan a cabo en una zona donde existen reportes de antecedentes de amenazas contra líderes y organizaciones sociales, lo cual puede afectar sus derechos fundamentales como la seguridad, la vida y la integridad. En síntesis, los delegados del CERREM recomendaron ratificar las medidas de protección al líder, teniendo en cuenta que la matriz de riesgo se mantiene en la misma intensidad. En la evaluación de riesgo realizada el día 12 de febrero de 2020 el CERREM recomendó ratificar por un tiempo de 12 meses el esquema de protección tipo 2 conformado por 1 vehículo blindado y 2 hombres de protección; y le ratificaron las medidas de 1 medio de comunicación y 1 chaleco blindado.

El esquema de seguridad asignado a José David, limita su labor con las comunidades. Aunque el esquema de protección le ha permitido tener seguridad fuera del territorio, no le permite ejercer la labor con las comunidades del Sur de Córdoba. El líder manifiesta que, aunque el esquema de protección le ha brindado un poco más de tranquilidad, porque le ha permitido ejercer su labor desde afuera y visibilizar la problemática de la región, no le permite ejercer la labor de liderazgo social en su territorio.

232 Unidad Nacional de Protección. Resolución (00002692) de 2020. (2020-04-27). Por medio de la cual se adoptan unas recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -- CERREM.

233 Ibidem.

El esquema de protección que le asignaron ha presentado numerosas dificultades, principalmente en relación con el vehículo blindado. Dicho vehículo no se encontraba en condiciones apropiadas, lo cual pone en riesgo su seguridad personal y ha afectado su labor de defensa de derechos humanos. Las situaciones irregulares que presentaron con el vehículo, y que han sido identificadas por el líder son las siguientes:

- El vehículo tiene más de 7 años de uso continuo, lo cual técnicamente no es recomendable, debido al desgaste particular que genera el blindaje especial que posee. La caja del vehículo ha fallado de manera reiterada, como consta en los informes de solicitud de mantenimiento. Por lo cual en menos de 15 días se debió ingresar el vehículo 2 veces al taller por el mismo problema.
- El motor que impulsa el vidrio del lado del conductor, tiene un daño permanente que no fue posible arreglar en el taller donde le realizan el mantenimiento. El día 5 de septiembre de 2020 se dañó la correa del alternador, el día 6 de septiembre lo llevaron al taller y al revisar encontraron que el vidrio está sostenido por un trozo de madera. Este daño obliga a abrir la puerta, para realizar cualquier actividad como atender el pago de peajes y solicitud de retenes policiales, lo cual genera una grave situación de vulnerabilidad que pone en riesgo la vida, e integridad de José David Ortega.
- Cuando se realizan los mantenimientos al vehículo, la compañía rentadora y el taller niegan la entrega del diagnóstico y el reporte los arreglos que le realizan al vehículo. Por lo cual no se cuenta con un soporte para anexar en la solicitud de cambio de vehículo.
- El vehículo no tiene kit de herramientas, ni tampoco tiene sirena. Estos implementos fueron pedidos de manera reiterada en los mantenimientos, pero nunca dotaron al vehículo de estos elementos de seguridad imprescindibles.

Debido a estas razones, José David Ortega intentó en varias ocasiones realizar la solicitud de cambio de vehículo, sin embargo, por falta de claridad en el procedimiento solamente hasta el día 19 de junio de 2020 pudo realizar la solicitud de manera formal. A pesar del peligroso estado de deterioro del vehículo, advertido por el líder, solamente hasta el 30 de septiembre, la Unidad Nacional de Protección procedió a realizar el cambio del vehículo.

Sin embargo, el vehículo entregado ha superado el periodo recomendado técnicamente de vida útil de este tipo de vehículos blindados. Por ello, una vez más, se hace necesario que la UNP asigne a José David Ortega un vehículo, siendo fundamental que éste se encuentre en óptimas condiciones técnicas que garanticen su seguridad, en medio de su situación de riesgo extraordinario.

Recientemente, debido a la denuncia realizada por ASCSUCOR frente al asesinato de Arcángel Pantoja y Omar Agudelo, el grupo paramilitar AGC realizó graves amenazas en su contra. El 4 de junio de 2020, el mismo día del entierro de los dos dirigentes campesinos asesinados, miembros de las AGC citaron a los líderes y lideresas comunitarios del corregimiento de Juan José en el municipio de Puerto Libertador, con el objetivo de adelantar una campaña de desprestigio contra ASCSUCOR y específicamente contra los dirigentes de la asociación Arnobi Zapata y José David Ortega.

En esta reunión, según testimonios, las AGC afirmaron frente a la comunidad campesina que la denuncia pública N° 101. realizada por ASCSUCOR afectaba su buen nombre, los amenazaron con la llegada de la fuerza pública y señalaron que todo lo que ocurriera como consecuencia de los enfrentamientos iba a ser culpa de ASCSUCOR y de los dirigentes campesinos Arnobi Zapata y José David Ortega por haber hecho la denuncia. Finalmente obligaron a los líderes asistentes a la reunión y a la comunidad a emitir un comunicado rechazando y desmintiendo la denuncia hecha por ASCSUCOR y los dirigentes en diversos medios de comunicación regional y nacional.

La campaña de desprestigio y graves señalamientos realizados por las AGC en contra de José David Ortega Ruiz, agudizan la situación de riesgo extraordinario en el que se encuentra. Este nuevo hecho afecta aún más el trabajo de liderazgo campesino y defensa de derechos humanos que realiza en la región.

La principal recomendación de José David Ortega al Gobierno nacional frente a los mecanismos de protección, es que actúe y empiece a garantizar la permanencia en el territorio de las personas defensoras de derechos humanos, y eso pasa por el desmonte del paramilitarismo y el fin de la estigmatización contra las personas defensoras, los líderes y las lideresas por la labor que desempeñan.

3.7 Integrantes del partido político Comunes y exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP que se reincorporan a la vida civil y sus familias

En el marco del proceso de negociación entre el Gobierno nacional y las antiguas FARC-EP, se establecieron las garantías de seguridad para los exguerrilleros y exguerrilleras como una condición primordial y mínima para la sostenibilidad de la paz. Por esta razón, el AFP incluyó un conjunto de medidas dirigidas a garantizar las condiciones de seguridad colectiva e individual para los firmantes del acuerdo, los integrantes del nuevo partido político y sus familias.

Tales medidas se encuentran dispuestas dentro del punto 2.1. del AFP sobre derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Allí se encuentra el Programa de protección especializada para las personas integrantes del nuevo movimiento político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal (Decreto 895 de 2017), en el cual tiene representación el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, rebautizado en febrero de 2021 como Partido Comunes[234], con el cual se debe coordinar las decisiones y las acciones sobre el tema de protección de sus integrantes.

Por su parte, el numeral 3.4. del AFP sobre garantías de seguridad, dispuso la creación del *"Programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo"*.

Dicho programa tiene como componentes la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en la UNP y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Mediante el decreto 299 de 2017 fue creado el programa de protección especializada de seguridad y protección, el decreto 300 de 2017 modificó la estructura de la UNP, y mediante el decreto 301 de 2017 fue creada la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en la Unidad Nacional de Protección.

En la normatividad, se estableció que las y los integrantes del nuevo movimiento político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tienen presunción de riesgo extraordinario (Artículo 13 decreto 895 de 2017). Adicionalmente, ante la importancia que representa la seguridad de las y los exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP e integrantes del partido político generado del Acuerdo, por solicitud de las partes en 2017, la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia creada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mediante resolución 2366 (2017) tiene como una de sus funciones la verificación de las garantías para su seguridad[235].

234 En la Asamblea Extraordinaria, desarrollada en el marco del VII Pleno del Consejo Nacional de los Comunes, se aprobó el cambio de nombre al partido conocido antes como FARC, por el de Partido Comunes, de cara a las nuevas dinámicas del país. Ver: II Asamblea Extraordinaria Nacional Partido Comunes, enero 22, 23 y 24 de 2021 Conclusiones Generales.

235 Mediante su Resolución 2545 (2020) el Consejo de Seguridad de Naciones Unidad prorrogó el mandato de la Misión de Verificación hasta el 25 de septiembre de 2021.

A pesar del conjunto de mecanismos creados para brindar garantías de seguridad para los exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP, se han presentado una serie de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH en su contra, las cuales tienden a aumentar en número y modalidades. Según la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP, son 249 los exguerrilleros que han sido asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz y hasta el 15 de noviembre de 2020[236].

Por su parte la Coordinación Política y Social Marcha Patriótica hasta el 29 de noviembre de 2020 había documentado el asesinato de 253 exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP en proceso de reincorporación desde la firma del Acuerdo de Paz. También es importante señalar que hasta la misma fecha había documentado el asesinato de al menos 39 familiares[237]. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia en un informe que abarca el período comprendido entre el 27 de junio y el 25 de septiembre de 2020 señala que:

> "(…) Verificó 19 asesinatos de excombatientes de las FARC-EP (todos ellos hombres), con lo que en 2020 suman en total 50 (incluidos 2 de mujeres). Desde la firma del Acuerdo Final, la Misión ha verificado 297 ataques contra exmiembros de las FARC-EP, que comprenden 224 asesinatos (incluidos 4 de mujeres), 20 desapariciones y 53 intentos de homicidio (incluidos 4 de mujeres)"[238].

Adicional a esto, durante el último año, varios hechos evidencian un agravamiento de la situación de seguridad en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), por ejemplo, el ETCR de Ituango debió ser reubicado, por motivos de seguridad, al municipio de Mutatá[239]. Otros antiguos ETCR, como los de Miranda y Buenos Aires en Cauca; Puerto Asís en Putumayo y Mesetas en el Meta, han sufrido mayores riesgos de seguridad, lo que ha generado desplazamientos masivos de exguerrilleros, exguerrilleras y sus familias[240]. Esos desplazamientos masivos son un claro indicativo de la pérdida de control territorial y del monopolio de la violencia del Estado.

---

236 Ver: El Espectador (25 nov. 2020). *"A diciembre de 2024 podrían ser 1.600 los excombatientes asesinados: Fiscalía de la JEP."*. Disponible en: https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/a-diciembre-de-2024-podrian-ser-1600-los-excombatientes-asesinados-fiscalia-de-la-jep/

237 Base de Datos de la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica

238 ONU. Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2020). Informe del Secretario General. S/2020/943, 25 de septiembre de 2020.

239 El Tiempo (6 de julio 2020). Por seguridad, 74 excombatientes fueron trasladados de ETCR. Disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/por-seguridad-74-excombatientes-fueron-trasladados-de-etcr-514826

240 ONU. Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2020). Informe del Secretario General. S/2020/943, 25 de septiembre de 2020.

Por su parte, los exguerrilleros y exguerrilleras que viven fuera de los antiguos espacios de reincorporación, y en las nuevas áreas de reincorporación sufren mayores situaciones de riesgo. Según lo informa la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, en 2020, el 30 % de los asesinatos se han cometido cerca de estas nuevas áreas, que en su mayoría están ubicadas en regiones rurales aisladas donde la presencia estatal es muy limitada[241].

Los repertorios, la frecuencia, las técnicas y los presuntos objetivos de la violencia contra las personas exguerrilleras de las FARC-EP, indican una naturaleza planificada en la que se identifica patrones de sistematicidad[242]. Donde la responsabilidad del Estado colombiano por acción u omisión es evidente.

Esta violencia, genera enormes preocupaciones, frente a los impactos profundos e irreparables que tiene en el proceso de reincorporación a la vida económica, social y política de quienes dejaron las armas para cumplir con el Acuerdo de Paz. Diversas entidades e instancias nacionales e internacionales han expresado su preocupación al respecto. El Consejo de Seguridad en su comunicado de prensa del 16 de julio de 2020 sobre Colombia señaló que los miembros del consejo:

> "Observaron con preocupación que la inseguridad ha obligado a varios grupos de excombatientes a abandonar sus lugares de residencia, incluidos los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), y las zonas fuera de los antiguos ETCR donde siguen enfrentando un mayor riesgo[243].

La respuesta del gobierno del presidente Iván Duque, frente a estos graves hechos de violencia contra la población exFARC-EP en proceso de reincorporación, ha sido deficiente al omitir su responsabilidad de implementar plenamente los mecanismos creados por el Acuerdo de Paz para las garantías de su seguridad. Por el contrario, ante situaciones de enorme gravedad, ha respondido de manera inmediatista anunciando la creación de nuevos mecanismos que no se implementan. Por ejemplo, el 27 de junio de 2019, el Gobierno nacional anunció la creación de 23 estrategias para la protección de las personas exguerrilleras[244]. Sin embargo,

---

241 Ibidem.

242 Ver: González Posso Camilo en INDEPAZ (12 de noviembre de 2020). *"Los reincorporados entre tres fuegos – la hiper estigmatización, fallas en implementación integral y asesinato sistemático."*. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/los-reincorporados-entre-tres-fuegos-la-hiper-estigmatizacion-fallas-en-implementacion-integral-y-asesinato-sistematico/

243 Consejo de Seguridad de la ONU. Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia. SC/14255, Nueva York, 16 de julio de 2020, Disponible en: https://colombia.unmissions.org/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia-sc14255

244 Ver: Presidencia De La República de Colombia. Presidente Duque anuncia 23 medidas para la protección de los excombatientes que están en proceso de reincorporación, 27 de junio de 2019. Disponible

de estas 23 medidas cabe notar que muchas de las que parecen ser novedosas se encuentran ya contempladas bajo los mecanismos establecidos en el AFP.

En la implementación de las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final de Paz, se presentan graves deficiencias, retrasos y limitaciones institucionales, que afectan de manera evidente las condiciones de seguridad que el Estado debe brindar a esta población.

En primer lugar, las medidas de protección para exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP en proceso de reincorporación, se han implementado de manera equivocada siguiendo el enfoque tradicional de la UNP que prioriza las medidas materiales. Lo contemplado por el Acuerdo Final de Paz en cuanto a las garantías de seguridad para su reincorporación a la vida política, económica y social señalaba la importancia de incorporar un enfoque diferente al desarrollo usual de la UNP en el que se privilegie lo colectivo sobre lo individual.

De esta manera, el enfoque debía ser integral, contando con medidas de carácter material e inmaterial. Asimismo, contempla un componente de formación importante que los vincule no sólo en el cuerpo de escoltas sino igualmente a nivel administrativo (planeación y análisis) y, por tanto, puedan imprimir un enfoque diferencial en la ejecución de las medidas.

En segundo lugar, el principal instrumento para la planificación integral de los mecanismos de protección, como el Plan Estratégico de Seguridad y Protección no ha sido aprobado ni implementado, casi cuatro años después de haberse establecido como una de las funciones de la Unidad Nacional de Protección, según lo definido en el artículo 2 del decreto 299 de 2017.

De acuerdo con información de la UNP en respuesta al derecho de petición realizado por la Senadora Victoria Sandino con fecha del 8 de septiembre de 2020, el Plan Estratégico fue remitido por parte de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección a la Dirección General de la UNP. Sin embargo, dicho documento se encuentra bajo revisión de la Oficina Asesora Jurídica, sin ser aprobado aún[245].

Esto constituye una grave omisión por parte del Estado y de la UNP, pues hacer seguimiento y evaluación periódica al Plan Estratégico de Seguridad y Protección, debía ser una de las primeras y principales funciones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, ya que dicho plan es el instrumento que

en: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190627-Presidente-Duque-anuncia-23-medidas-para-la-proteccion-de-los-excombatientes-que-estan-en-proceso-de-reincorporacion.aspx

245 Unidad Nacional de Protección (8 de septiembre de 2020). Respuesta Solicitud Información Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH - 002620C-JO. Bogotá, Colombia.

contempla de manera integral las medidas materiales e inmateriales, (como medidas de prevención y contra la estigmatización) para las y los integrantes del Partido Comunes, sus sedes y actividades, los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y sus familias.

En tercer lugar, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, muestra un bajo desempeño en el cumplimiento de los indicadores institucionales. En la actualidad, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección cuenta en el Plan de Acción Institucional (PAI) con 14 actividades formulados para el proceso y una (1) actividad transversal, para un total de 15 indicadores que aportan a los Objetivos Sectoriales y al Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, el porcentaje de cumplimiento para el II Trimestre de 2020 es del 52,80% con un resultado calificado como "en Riesgo".

De igual manera, en relación con el Plan Estratégico Institucional (PEI), que se encuentra dentro de la matriz del Plan de Acción Institucional, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección cuenta con siete (7) estrategias institucionales que aportan a los Objetivos Sectoriales y al Plan Nacional de Desarrollo. En lo corrido de la vigencia 2020 el porcentaje de cumplimiento es de 59,92% con resultado "en Riesgo" (según los criterios adoptados en la resolución de la UNP No. 1565 de 2019) [246].

En cuarto lugar, la Subdirección Especializada posee numerosas limitaciones administrativas que impiden el nombramiento del personal administrativo y de seguridad para cumplir con los requerimientos de seguridad de integrantes del antes conocido como partido FARC, ahora Partido Comunes. Además, la falta de recursos ha generado la demora en el trámite de las solicitudes, aumentando el riesgo para la población objeto de protección y llevando a la materialización de violaciones de derechos humanos en su contra. La Misión de Verificación de la ONU en el informe a diciembre de 2019, en el capítulo sobre "Garantías de seguridad", señaló su preocupación sobre la continuidad en el déficit presupuestal y de capacidad de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección En marzo de 2020, La Misión de Verificación de la ONU en el informe a diciembre de 2019, advirtió sobre las múltiples limitaciones de personal que posee la subdirección, señalando que hacían falta 183 escoltas para 45 esquemas de protección recién aprobados y 54 esquemas incompletos[247].

246 Ibidem.

247 Consejo de Seguridad de la ONU. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942150.pdf, 26 de diciembre de 2019, pág. 8

Además, mencionó que existían más de 400 solicitudes de esquemas de protección sin implementar, debido a la escasez de personal en la Subdirección, lo cual afectaba de manera grave la seguridad de los ex integrantes de las antiguas FARC-EP. Denunció que 3 exguerrilleros fueron asesinados mientras esperaban que se implementaran medidas de protección y otros 7 fueron asesinados cuando sus medidas de protección estaban siendo evaluadas por la Subdirección[248].

Estas limitaciones administrativas llevan a una sobrecarga laboral al personal de la subdirección especializada de seguridad y protección. Tal situación además de vulnerar los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras, conduce al deterioro de las condiciones para la prestación de las labores de protección que realizan. Debido a la ausencia de personal suficiente para realizar los relevos correspondientes, existe una cantidad enorme de días compensatorios represados que no ha sido posible subsanar.

A junio de 2020 se contabilizaba en un total de 71.979 días compensatorios a favor del personal operativo de esta subdirección, de los cuales a la fecha solo se han compensado 4.016 días[249]. Otro aspecto que afecta los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras de esta subdirección ha sido la estigmatización al interior de la UNP[250], frente a la cual la dirección de la entidad no ha reaccionado oportunamente.

En quinto lugar, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección viene presentando graves dificultades en su funcionamiento. El componente FARC ha denunciado que la mesa no viene cumpliendo con la totalidad de las funciones que establece el Artículo 2.4.1.4.6. del decreto 299 de 2017, limitándose al trámite de resoluciones para los esquemas de protección, sin cumplir los términos de la revisión de solicitudes. También ha denunciado el componente de gobierno incumple el reglamento interno de la Mesa, no está convocando con regularidad las reuniones, y utiliza estrategias dilatorias, que generan demoras en la toma

248 Consejo de Seguridad de la ONU. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General. S/2020/239, 26 de marzo de 2020.

249 Ver: Sandino et Al (4 de octubre de 2020). Proyecto de *Ley "Por medio del cual se adiciona el Régimen de Pensión a la Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones"*.

250 Ver: Unión de Trabajadores Sindicalizados de la Unidad Nacional de Protección (UTRASINUNP), Coordinación Wilson Saavedra, Sindicato Nacional Memoria Viva de los Trabajadores de la Seguridad y la Protección del Pueblo, Sindicato de Trabajadores de la Unidad Nacional de Protección (SintraUNP) (2020). Comunicado Conjunto. Wilson Devia, Presidente Nacional del Sindicato de la Unidad Nacional de Protección y las Uniones Temporales (UT UNP) miente y pone en riesgo la vida y la integridad de las y los firmantes del Acuerdo de Paz y del personal que los protege. Disponible en: https://twitter.com/viva_memoria/status/1334133706634776576?s=20 Sindicato de Trabajadores de la Seguridad y la Protección por la Paz (SINTRASEPAZ) (1 de diciembre de 2020). Comunicado 001. Disponible en: https://twitter.com/viva_memoria/status/1334133706634776576?s=20

de decisiones que son fundamentales para la operatividad del programa, a pesar del incremento en las cifras en amenazas y homicidios[251].

De igual manera, el partido FARC, recientemente bautizado como Partido Comunes, denuncia que, las medidas de protección se están adelantando de manera unilateral por parte del Gobierno nacional. La Mesa de Coordinación Interinstitucional de Seguridad realiza reuniones en los territorios, sin invitar a los delegados del Partido Comunes, ni a los miembros del componente FARC correspondientes a los niveles regionales de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección[252].

Consultando el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, se señala un porcentaje de avance del 37,78% en cuanto al funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección[253], lo cual da cuenta de un pobre avance de este mecanismo fundamental para la coordinación e implementación de las medidas de seguridad para los exguerrilleros y exguerrilleras firmantes de la paz.

En sexto lugar, las medidas de protección para antiguos miembros de las FARC-EP en proceso de reincorporación que han sido implementadas no cuentan con enfoques diferenciales. A pesar de que la población exguerrillera posee múltiples condiciones de género, étnicos, orientación sexual, discapacidad, etc.[254], las medidas de protección implementadas hasta el momento no cuentan con ningún enfoque diferencial que permita brindar unas condiciones de seguridad adaptadas a sus múltiples condiciones.

Frente a la gravedad de los crímenes contra los comparecientes de las antiguas FARC-EP y su situación de extremo riesgo, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la Jurisdicción Especial para la Paz, mediante Auto No. 057 del 29 de abril de 2020 avocó de oficio el trámite de medidas cautelares colectivas, con el fin de proteger los derechos fundamentales del grupo de mujeres y hombres de la fuerza pública y de las antiguas FARC-EP, comparecientes ante la JEP.

---

251 Ver: Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (29 de abril de 2020). Auto AT-057- 2020. Asunto: Avocar el trámite oficioso de medidas cautelares, vincular entidades, y solicitar información. MC- FP-FARC. Bogotá D.C.

252 Ibidem.

253 SIIPO. Avance de indicadores por estrategia. Punto 3. Fin del Conflicto. 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra organizaciones y conductas criminales. https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/3/16. Consultado el 20 de octubre de 2020.

254 Ver: Universidad Nacional, Consejo Nacional de Reincorporación (2017). Caracterización Comunidad FARC-EP resultados generales. Censo socioeconómico UN-CNR 2017. Disponible en: http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/piensa-paz/docs/presentacion_censo_farc.pdf

Señalando que, *"aunque existen medidas de protección personales que se han otorgado a algunos de los miembros de las antiguas FARC-EP, los riesgos continúan alcanzando el nivel de extraordinarios, sin que, haya sido posible detener el fenómeno"*[255].

Posteriormente, esta misma sección de la JEP mediante Auto No. 008 del 29 de julio de 2020 ordenó medidas de protección en el trámite de oficio de Medidas Cautelares para comparecientes forzosos ante la JEP. Ordenando al Alto Comisionado para la Paz convocar a la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), y realizar todas las gestiones que garanticen la reglamentación y el pleno funcionamiento del Programa de protección integral para las y los integrantes del partido político FARC, establecido en el artículo 12 del decreto 895 de 2017.

Además, ordenó al Alto Comisionado para la Paz, que, en su condición de Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Garantías la remita los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales que establece el artículo 1 del Decreto 154 de 2017.

Al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación ordenó que, en su calidad de presidente de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, convoque dicha instancia para definir las medidas de protección que correspondan a las solicitudes que se encuentran con estudio de análisis de riesgo, pendientes de aprobación; identificar y gestionar los recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la formulación e implementación eficaz del Plan Estratégico de Seguridad y Protección; diseñar y aprobar, un plan de acción para completar la planta del personal administrativo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, en los términos aprobados por el Decreto 301 de 2017.

Por otra parte, ordenó a la Unidad Nacional de Protección impulsar, en coordinación con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la adopción e implementación efectiva del Plan Estratégico de Seguridad y Protección; implementar, de manera inmediata, los esquemas de protección aprobados que se encuentran pendientes de entregar total o parcialmente; programar la realización de los estudios de riesgo pendientes, junto con las recomendaciones de seguridad y protección en cada caso; Identificar los requerimientos para el cumplimiento de las funciones misionales, evaluar el riesgo e implementar las medidas que respondan para los representantes del partido político Comunes

255 Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (29 de abril de 2020). Auto AT-057- 2020. Asunto: Avocar el trámite oficioso de medidas cautelares, vincular entidades, y solicitar información. MC- FP-FARC. Bogotá D.C.

de la colectividad asociada en la Cooperativa Multiactiva de Desarrollo Agropecuario e Infraestructura (DAINCOOP)[256].

Por su parte, la Unidad Nacional de Protección en un recurso de reposición y en subsidio apelación de dicho Auto, reconoció que están pendientes de implementación 11 esquemas de seguridad y en otros 80, aún estaba pendiente de emitirse una decisión. Para llenar estos 91 esquemas de protección, harían falta 252 agentes escoltas, el costo de la contratación de este número de escoltas para la UNP sería de al menos $13.589 millones de pesos, que no se encontraban dentro del presupuesto para la vigencia de 2020 de la entidad.

Por tal razón la Unidad Nacional de Protección argumentó la imposibilidad de cumplir con las órdenes dadas por la JEP en este Auto, señalando que necesitaría una adición presupuestal por al menos ese monto faltante para la contratación adicional de escoltas y la modificación del decreto 301 de 2017[257].

El 22 de enero de 2021 la JEP expidió el comunicado 001, donde hace el requerimiento expreso al Consejero Presidencial para la Estabilización y al Director de la UNP del cumplimiento de las órdenes para proteger la vida de excombatientes de las FARC-EP.

Allí señala que según la Sección de Ausencia de Reconocimiento "*los excombatientes no han recibido la atención suficiente por parte de las entidades responsables de prevenir la afectación de sus derechos y proteger la vida, integridad y seguridad de dicha población en condición de vulnerabilidad*". Además, advierte que el no cumplimiento de estas órdenes conlleva a la imposición de sanciones correccionales para estos dos altos funcionarios públicos[258].

A pesar de las órdenes dictadas por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la Jurisdicción Especial para la Paz, hasta el momento no ha existido un cumplimiento efectivo de dichas órdenes por parte de las entidades del Gobierno nacional, estando pendiente el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención y protección.

256 Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (29 de julio de 2020). Auto AI-008-2020 Asunto: Ordena medidas de protección en el trámite de oficio de MC de comparecientes forzosos ante la JEP. MC- FP-FARC. Bogotá D.C.

257 El Tiempo (19 de agosto 2020). *"UNP dice que no tiene dinero para cumplir orden de la JEP sobre exFarc."*. Disponible en: https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/unp-dice-a-la-jep-que-no-tiene-dinero-para-cumplir-con-orden-sobre-farc-530978

258 Jurisdicción Especial para la Paz (22 de enero de 2021). COMUNICADO 001 DE 2021. *"JEP requiere al Consejero Presidencial para la Estabilización y al Director de la UNP el cumplimiento de órdenes para proteger la vida de excombatientes de las Farc-EP."*. Disponible en: https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-requiere-a-Consejero-y-a-Director-de-la-UNP-cumplir-%C3%B3rdenes-para-proteger-la-vida-de-excombatientes-de-las-Farc-EP.aspx

RECOMENDACIONES

A la Unidad Nacional de Protección:

- Incluir dentro de todos sus sistemas institucionales de información variables que tengan en cuenta las condiciones diferenciales de las personas que solicitan su protección y son beneficiarias de sus medidas. Especialmente, incluir variables que permitan el reconocimiento de las personas LGBT, mujeres, líderes y lideresas de grupos étnicos, campesinado y comunales; poblaciones que se encuentran invisibilizadas en sus sistemas de información.
- Incorporar en los estudios de riesgo y en la provisión de medidas de protección los enfoques territoriales, étnico y de género (incluyendo orientación sexual e identidad de género) para las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, y establecer mesas de diálogo entre las organizaciones sociales y la UNP, con el fin de identificar prácticas efectivas en materia de protección que respeten los enfoques mencionados.
- Avanzar en la adopción de mecanismos de protección apropiados para entornos rurales, por ejemplo, a través de una mayor adquisición de vehículos terrestres apropiados para zonas rurales y de medios de transporte fluvial.
- Continuar avanzando en la descentralización administrativa de la entidad a través de un mayor fortalecimiento de las sedes regionales, realizando la transferencia de competencias al nivel regional.

- Adelantar de manera urgente las reformas estructurales necesarias para superar las ineficiencias de la entidad en términos administrativos y de control interno. Y acatar las recomendaciones de la Contraloría General de la Nación en relación con el mejoramiento de los sistemas de control interno en cuanto a: ambiente de control, evaluación del riesgo, sistemas de información y comunicación, procedimientos y actividades de control, supervisión y monitoreo.
- Priorizar las investigaciones internas y la colaboración con los órganos de control en los presuntos casos de corrupción y fugas de información que se han denunciado al interior de la entidad.
- Aumentar y mejorar los controles institucionales a los servicios que se encuentran tercerizados, y crear un plan para avanzar en la reducción de los porcentajes de servicios que se encuentran tercerizados.
- Mejorar al interior de la entidad los protocolos de salud ocupacional del personal operativo, en cumplimiento con la normatividad nacional y los estándares internacionales en la materia.
- Adelantar campañas y tomar medidas disciplinarias contra la estigmatización de las y los exguerrilleros de las antiguas FARC- EP que laboran en la subdirección especializada de seguridad y protección.
- Realizar una revisión de los procedimientos de ejecución y evaluación de los esquemas de protección, que permita mejorar su funcionamiento.
- Establecer mecanismos de urgencia que ante situaciones extraordinarias permita a las personas protegidas solicitar desplazamientos, cuando no se pueda adelantar la solicitud con la antelación actualmente establecida.
- Adelantar con prontitud, transparencia, rigurosidad y a profundidad el mantenimiento de los vehículos de protección, realizando las reparaciones necesarias para conservarlos en óptimas condiciones. Cuando sus condiciones técnicas lo ameriten, realizar sin dilaciones el cambio de los vehículos asignados para protección.
- Durante los períodos de mantenimiento a los vehículos, garantizar la prestación de vehículos temporales con condiciones similares, para no afectar las condiciones de seguridad de las personas protegidas.
- Establecer criterios de necesidad y condiciones diferenciales para la provisión de los recursos para combustible, peajes y viáticos para las personas defensoras de derechos humanos beneficiarias de medidas de protección.
- Adelantar una actualización de los sistemas de información institucionales y de las bases de datos de las personas protegidas y demás datos sensibles de la entidad, aumentando los protocolos de seguridad digital.
- Dar aplicación plena e integral al "Protocolo de análisis de riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas", en todos

los casos de líderes y lideresas campesinas que realicen la solicitud de medidas de protección, desde un enfoque territorial, de género, cultural, con la participación efectiva de dirigentes, representantes y activistas de organizaciones campesinas.

- Priorizar la implementación de las rutas de protección colectiva adelantando procesos efectivos de consulta y participación con las comunidades y organizaciones, que conduzcan a la adopción de medidas adecuadas para los contextos y necesidades de protección en los territorios.
- Dar cumplimiento de manera plena a las órdenes de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz contenidas en el auto No. 008 del 29 de julio de 2020 en cuanto a:
  - ~ La aprobación e implementación efectiva del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, de manera que se garanticen los derechos a la vida e integridad personal, a la libertad, a la movilidad y a la seguridad de las personas objeto del programa de protección.
  - ~ Implementar, de manera inmediata, los esquemas de protección aprobados que se encuentran pendientes de entregar total o parcialmente.
  - ~ Programar la realización de los estudios de riesgo pendientes, junto con las recomendaciones de seguridad y protección en cada caso.
  - ~ Identificar los requerimientos para el cumplimiento de las funciones misionales.
  - ~ Evaluar el riesgo e implementar las medidas que respondan para los representantes del partido político Comunes de la colectividad asociada en la cooperativa DAINCOOP.
  - ~ Realizar procesos de formación y sensibilización en materia de diversidad sexual y de género para todas las personas que hagan parte de los esquemas de protección de defensoras y defensores de derechos humanos.

A la Presidencia de la República y a la Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilidad:

- Garantizar el pleno funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, sesionando con el tiempo y la periodicidad que las condiciones lo requieran.
- Cumplir con la totalidad de funciones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección establecidas en el artículo 2.4.1.4.6 del decreto 299 de 2017.
- Garantizar el carácter bipartito en el funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, como está establecido en el Artículo 2.4.1.4.5. del decreto 299 de 2017.

- Adelantar los ajustes necesarios que permitan mejorar los indicadores de desempeño de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección.
- Dar cumplimiento de manera plena a las órdenes de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, contenidas en el auto No. 008 del 29 de julio de 2020 en cuanto a:
  - ~ Definir las medidas de protección que correspondan a las solicitudes que se encuentran con estudio de análisis de riesgo, pendientes de aprobación.
  - ~ Identificar y gestionar los recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la formulación e implementación eficaz del Plan Estratégico de Seguridad y Protección basado en los principios de celeridad y eficacia.
  - ~ Diseñar y aprobar un plan de acción para completar la planta del personal administrativo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, en los términos aprobados por el Decreto 301 de 2017; y destinar la planta de personal para los fines previstos en el artículo 2 del citado decreto.

Al Alto Comisionado para la Paz:

- Dar cumplimiento de manera plena a las órdenes de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz contenidas en el auto No. 008 del 29 de julio de 2020 en cuanto a los siguientes aspectos:
  - ~ Convocar a la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), para realizar todas las gestiones que garanticen la reglamentación y el pleno funcionamiento del Programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, establecido en el artículo 12 del decreto 895 de 2017.
  - ~ Remitir a la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP los lineamientos y el Plan de Acción de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales que establece el artículo 1 del Decreto 154 de 2017.

A la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior:

- Realizar la construcción e implementación de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos con la adecuada participación de la sociedad civil.
- Realizar una revisión de las normativas, planes, instancias y programas que poseen finalidades similares y que requieren, por tanto, del establecimiento de un canal de comunicación para la realización de un plan conjunto de tra-

bajo o de articulación que evite la creación de instrumentos duplicados, el desgaste de las organizaciones y el aumento del entramado institucional.

- Adelantar la reingeniería de la Unidad Nacional de Protección corrigiendo las deficiencias anteriormente identificadas, en el marco de un proceso transparente que cuente con la participación efectiva de las organizaciones sociales, de víctimas y sujetos beneficiarios de la protección de la entidad, incorporando de manera transversal los enfoques diferenciales de género, étnico, diversidad sexual territorial y que tenga en cuenta al campesinado.
- Garantizar que los Comités Técnicos del decreto 660 de 2018 funcionen con la regularidad requerida y con garantías suficientes, en términos de convocatoria y de efectiva participación de la sociedad civil. Habiéndose acordado un reglamento de funcionamiento, los Comités deben dirigirse actualmente a establecer un plan de trabajo concreto con metas definidas a corto y a mediano plazo que permitan cumplir con sus funciones. En el mismo sentido, se requiere la definición conjunta y participativa de la Instancia Territorial para que pueda guiar y promover el Programa a nivel territorial.
- De la mano del trabajo de los Comités Técnicos es necesario, en tercer lugar, que se definan claramente los criterios de priorización para la selección e inicio de implementación del Programa en los denominados Planes Piloto. Sin embargo, la implementación del mismo no puede quedarse en el establecimiento de planes, sino que debe darse la transformación de la metodología hacia un carácter territorial más amplio con base en una caracterización o mapa de riesgo definido y concertado con las organizaciones de la sociedad civil.
- Construir un mapa de riesgo en conjunto con los demás componentes del SISEP y en especial en coordinación con el Sistema de Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (Decreto 2124 de 2017). Lo anterior debe ser una de las acciones desarrolladas para la promoción de reales herramientas de articulación con las instancias y planes del SISEP y debe acompañarse de la definición de rutas de acción concretas que contemplen sus competencias bajo los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de la Administración Pública.
- Adelantar jornadas pedagógicas o de socialización de los contenidos, derechos y componentes tanto a las entidades territoriales, como a las comunidades y organizaciones sociales en aras de su amplia implementación y la construcción conjunta de sus componentes. Tal actividad debe ir acompañada de la definición de la Instancia Territorial que contemple la participación de la comunidad y las organizaciones territoriales. Adicionalmente debe ser una exigencia la socialización y participación de todos los insumos técnicos como las guías metodológicas y los criterios de priorización al interior de los

Comités Técnicos, de suerte que este tipo de elementos deben pasar necesariamente por su aprobación según lo dispuesto en el Decreto 660 de 2018.

- Ajustar o modificar el Programa integral de protección en los territorios en los siguientes aspectos:
  - ~ El carácter presupuestal, de suerte que puedan definirse partidas o rubros específicos de las entidades territoriales y nacionales que permitan su materialización,
  - ~ El reconocimiento en los Planes Integrales de Prevención y Protocolos Territoriales de los mecanismos de protección y autoprotección comunitarias, así como la consulta de su desarrollo con las comunidades étnicas,
  - ~ El desarrollo efectivo de mecanismos de articulación con instancias y planes de prevención y protección colectivos y (iv) el cambio de enfoque de la figura de los/as Promotores/as Comunitarios/as hacia una mayor coordinación con el trabajo de las organizaciones en los territorios.
- Dar cumplimiento a la propuesta concertada entre el Gobierno nacional y el Espacio Nacional de Consulta Previa con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, respecto del fortalecimiento de los sistemas propios de protección de los pueblos étnicos reconocidos a nivel territorial, nacional e internacional, en el marco de la ruta de protección colectiva, teniendo en cuenta la concertación y la consulta previa en este proceso.
- Dar cumplimiento al Programa Integral de Garantías para Mujeres lideresas y defensoras. En particular, frente a las subactividades que incluyen a mujeres lesbianas, bisexuales y trans, y que el Ministerio del Interior estructure un Programa Integral de Garantías para personas LGBT lideresas y defensoras, que responda a sus riesgos, patrones e impactos diferenciados y, en ese sentido, incluya medidas de prevención, protección y garantías de no repetición

Bibliografía

Libros e informes

Acosta Navarro, O. L., Duarte Torres, C. A., Fajardo Montaña, D., Ferro Medina, J. G., Gutiérrez Sanín, F., Machado Cartagena, A., Penagos Concha, Á. M. y Saade Granados, M. M. (2018). Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento para su definición, caracterización y medición. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). Recuperado de https://www.icanh.gov.co/ recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCIÓN%20CIENTÍFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf

Becerra C.A et al (2020). El riesgo de defender y liderar: Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia. Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá. AltaVoz Editores.

Colombia Diversa (2018). Aunque Intenten Borrarnos. Informe de Derechos Humanos de personas LGBT en Colombia. Bogotá, Colombia.

Comité de Interlocución de la Confederación Nacional Comunal con el Estado para los Derechos Humanos y para la construcción de una policía pública de protección de los dirigentes comunales y sociales y de los defensores (agosto 18 de 2019). Consideraciones a tener en cuenta en la construcción de una política pública integral de garantías para la promoción y defensa de los derechos humanos en Colombia. Bogotá. Confederación Nacional de Acción Comunal.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos internacionales (2020.). Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia. Periodo de análisis del 01 de abril al 30 de junio del 2020. Bogotá. Presidencia de La República de Colombia.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). Primer Informe de avances Implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación. Bogotá. Presidencia de La República de Colombia.

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano- CONPA. (2020) Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz. Desde la mirada del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero y el enfoque de género, mujer, familia y generación para avanzar en el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico. Bogotá.

Contraloría General de la República (diciembre de 2019). Informe auditoría de cumplimiento Unidad Nacional de Protección – UNP Vigencia 2018, CGR CD SDJS No. 021. Bogotá. CGR.

Defensoría del Pueblo (2020). Informe Defensorial El Posacuerdo en los territorios étnicos. Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2019). Informe de seguimiento AT 026-18, Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales.

Gobierno nacional de Colombia (2019). Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). Bogotá.

González Posso Camilo en INDEPAZ (12 de noviembre de 2020). Los reincorporados entre tres fuegos – la hiper estigmatización, fallas en implementación integral y asesinato sistemático. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/los-reincorporados-entre-tres-fuegos-la-hiper-estigmatizacion-fallas-en-implementacion-integral-y-asesinato-sistematico/

Güiza Gómez, Diana Isabel; Bautista Revelo, Ana Jimena; Malagón Pérez, Ana María; Uprimny Yepes, Rodrigo (2020). La Constitución del Campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico. Bogotá: Editorial Dejusticia.

INDEPAZ – Marcha Patriótica. Informe Implementación Decreto 660 de 2018. Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Disponible En: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/INFORME-IMPLEMENTACIN-DECRETO-660-DE-2018.-CACEP.pdf

Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. Respuesta a la solicitud de información de la Sección De Ausencia De Reconocimiento De Verdad Y Responsabilidad de la JEP. AUTO AT-057- 2020.

Proceso de Comunidades Negras- PCN. (2020) Renacientes Informe de Derechos Humanos N°06-20. El estado de los derechos colectivos en comunidades negras y la profundización de la crisis humanitaria y el racismo estructural en el marco del COVID-19.

Procuraduría general de la nación (2020). Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz septiembre 2020. Bogotá: Procuraduría General de la Nación

Programa Somos Defensores - Sisma Mujer – GPAZ: Grupo de Trabajo Género en la Paz. (2020) Defensoras. Voces de Vida y Resistencia. Bogotá.

Sisma Mujer (2017) Propuesta entregada por la Mujeres al Gobierno Nacional. Programa Integral de Garantías para mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos versión 2017. Bogotá.

Sisma Mujer (2020). Examen Plan de Acción Programa Garantías para Defensoras y Lideresas. Bogotá.

Sandino et Al (4 de octubre de 2020). Proyecto de Ley "Por medio del cual se adiciona el Régimen de Pensión a la Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones". Bogotá.

Unidad Nacional de Protección (2019). Reingeniería del Programa General de Prevención y/o Protección de Competencia de la UNP. Bogotá.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Comisión Interamericana De Derechos Humanos (5 de mayo de 2018). Resolución 30/2018 Medida cautelar No. 210-17 Dirigentes del Movimiento Político y Social Marcha Patriótica respecto de Colombia.

Comisión Interamericana De Derechos Humanos (6 diciembre 2019). Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 262

Comunicados

Asociación Campesina del Sur de Córdoba, 2 de junio de 2020. Denuncia Pública No. 101.

Dejusticia (10 de diciembre de 2019). El Derecho a Defender Derechos: Representantes de movimientos sociales y organizaciones de DDHH presentamos tutela para exigir protección de nuestros líderes sociales. Disponible en: https://www.dejusticia.org/el-derecho-a-defender-derechos-representantes-de-movimientos-sociales-y-organizaciones-de-ddhh-presentamos-tutela-para-exigir-proteccion-de-nuestros-lideres-sociales/

Federación internacional por los derechos humanos (julio 12 de 2016). Colombia: Amenazas de muerte y ataque contra la vivienda en contra del Sr. Arnobi Zapata Martínez. Disponible en: https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/colombia-amenazas-de-muerte-y-ataque-contra-la-vivienda-en-contra-del

Observatorio para la protección de los defensores de derechos humanos. (noviembre 16 de 2020). Colombia: Llamado Urgente-El Observatorio Seguimiento/Amenazas Colombia. Disponible en: https://fundescodes.org/organizaciones-se-manifies-

tan-tras-la-amenaza-de-muerte-en-contra-de-adriel-ruiz-galvan-defensor-de-derechos-humanos-en-buenaventura/

Presidencia De La República de Colombia. Presidente Duque anuncia 23 medidas para la protección de los excombatientes que están en proceso de reincorporación, 27 de junio de 2019. Disponible en: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190627-Presidente-Duque-anuncia-23-medidas-para-la-proteccion-de-los-excombatientes-que-estan-en-proceso-de-reincorporacion.aspx

Reddhific (17 agosto 2019). DP. 17 agosto 2019. Disponible en: http://www.reddhfic.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2138:dp-3-septiembre-2019-cauca&catid=271:denuncias-cauca-2019&Itemid=109

SIIPO. Avance de indicadores por estrategia. Punto 3. Fin del Conflicto. 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra organizaciones y conductas criminales. https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/3/16. Consultado el 20 de octubre de 2020.

Sindicato de Trabajadores de la Seguridad y la Protección por la Paz (SINTRASEPAZ) (1 de diciembre de 2020). Comunicado 001. Disponible en: https://twitter.com/viva_memoria/status/1334133706634776576?s=20

Universidad Nacional, Consejo Nacional de Reincorporación (2017). Caracterización Comunidad FARC-EP resultados generales. Censo socioeconómico UN-CNR 2017. Disponible en: http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/piensa-paz/docs/presentacion_censo_farc.pdf

Unión de Trabajadores Sindicalizados de la Unidad Nacional de Protección (UTRASINUNP), Coordinación Wilson Saavedra, Sindicato Nacional Memoria Viva de los Trabajadores de la Seguridad y la Protección del Pueblo, Sindicato de Trabajadores de la Unidad Nacional de Protección (SintraUNP) (2020). Comunicado Conjunto. Wilson Devia, Presidente Nacional del Sindicato de la Unidad Nacional de Protección y las Uniones Temporales (UT UNP) miente y pone en riesgo la vida y la integridad de las y los firmantes del Acuerdo de Paz y del personal que los protege. Disponible en: https://twitter.com/viva_memoria/status/1334133706634776576?s=20

Documentos Organización de Naciones Unidas

ONU (2018). Asamblea General. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. A/RES/73/165. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018.

ONU (2020). Consejo de Seguridad de la ONU. Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia. SC/14255, Nueva York, 16 de julio de 2020, Disponible en: https://colombia.unmissions.org/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia-sc14255

ONU (2020). Consejo de Seguridad de la ONU. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General. S/2020/239, 26 de marzo de 2020.

ONU (2020). Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 2545 (2020). S/RES/2545. 25 de septiembre de 2020.

ONU (2020). Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. S/2020/943, 25 de septiembre de 2020.

Acciones Judiciales

Gerardo Salazar, Óscar y otros (10 de diciembre de 2019). Acción de tutela. Accionados: Presidencia de la República y otros.

Decisiones judiciales

Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (29 de abril de 2020). Auto AT-057- 2020. Asunto: Avocar el trámite oficioso de medidas cautelares, vincular entidades, y solicitar información. MC- FP-FARC. Bogotá D.C.

Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (29 de julio de 2020). Auto AI-008-2020 Asunto: Ordena medidas de protección en el trámite de oficio de MC de comparecientes forzosos ante la JEP. MC- FP-FARC. Bogotá D.C.

Juzgado Cuarenta Y Cinco Civil Del Circuito de Bogotá D.C., (25 de marzo de 2020). Sentencia de primera instancia Acción de Tutela. Radicación número: 11001310304520200025-00. Accionantes: Óscar Gerardo Salazar y otros. Accionados: Presidencia de la República y otros.

Tribunal Superior de Bogotá, Sala Primera Civil de Decisión. Magistrado Ponente: Marco Antonio Álvarez Gómez. Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020).

Derechos de petición y respuestas

Unidad Nacional de Protección (8 de septiembre de 2020). Respuesta Solicitud Información Senadora Victoria Sandino. Referencia: HSVSSH - 002620C-JO. Bogotá, Colombia.

Unidad Nacional de Protección (28 de septiembre de 2020). Respuesta a petición de información para ejercicio de control político – HSVSSH 002520C-JO. Radicado OFI-20-00024850. Bogotá, Colombia.

Normatividad

Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 4065 de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”.

Departamento Administrativo de Seguridad. Decreto ley 4057 de 2011 "Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones".

Ministerio de la Protección Social (28 de julio de 2003). Decreto 2090 de 2003 "Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades".

Ministerio del Interior (17 de abril de 2018). Decreto 660 "Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones".

Ministerio del Interior (23 de febrero de 2017). Decreto 299 DE 2017 "Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección".

Ministerio del Interior (23 de febrero de 2017). Decreto 300 DE 2017 "Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Naciona l de Protección -UNP".

Ministerio del Interior (23 de febrero de 2017). Por el cual se modifica la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección UNP.

Ministerio del Interior. Decreto número 1066 de 2015 (26 de mayo de 2015) "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior".

Presidencia de la República. Decreto 895 de 2017. "Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política".

Unidad Nacional de Protección (del 01 de junio de 2016). Resolución Nº 0362 por medio de la cual se establece la jornada y el horario de trabajo de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de Protección.

Unidad Nacional de Protección (17 de mayo de 2018). Protocolo de análisis de riesgo para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones campesinas. Gestión de la Evaluación del Riesgo.

Unidad Nacional de Protección (2 de enero de 2020). Resolución 0001 de 2020 "Por la cual se desagrega el detalle del anexo del Decreto de Liquidación correspondiente a las cuentas de Personal, Adquisición de Bienes, Servicios, Transferencias Corrientes, Gastos de Comercialización y Producción, Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora e inversión, del presupuesto de la Unidad Nacional de Protección-UNP, para la vigencia fiscal de 2020".

Unidad Nacional de Protección (23 de diciembre de 2019). Resolución (00009383) de 2019 "Por medio de la cual se adoptan unas recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM".

Unidad Nacional de Protección. Resolución (00002692) de 2020. (2020-04-27). Por medio de la cual se adoptan unas recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM.

Unidad Nacional de Protección (8 de abril de 2020). Impugnación fallo de primera instancia acción de tutela con radicado número: 11001310304520200025-00.

Prensa

EFE, julio 17 de 2019. Duque reconoce que es "difícil" proteger a siete millones de líderes sociales. Disponible en: https://www.efe.com/efe/espana/mundo/duque-reconoce-que-es-dificil-protegera-siete-millones-de-lideres-sociales/10001-4024704

El Espectador (2 de septiembre de 2019). Asesinan a Karina García, candidata de la alcaldía de Suárez, Cauca. Disponible en: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/asesinan-a-karina-garcia-candidata-de-la-alcaldia-de-suarez-cauca/

El Espectador (25 nov. 2020). A diciembre de 2024 podrían ser 1.600 los excombatientes asesinados: Fiscalía de la JEP. Disponible en: https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/a-diciembre-de-2024-podrian-ser-1600-los-excombatientes-asesinados-fiscalia-de-la-jep/

El Tiempo (19 de agosto 2020). UNP dice que no tiene dinero para cumplir orden de la JEP sobre exFarc. Disponible en: https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/unp-dice-a-la-jep-que-no-tiene-dinero-para-cumplir-con-orden-sobre-farc-530978

El Tiempo (6 de julio 2020). Por seguridad, 74 excombatientes fueron trasladados de ETCR. Disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/por-seguridad-74-excombatientes-fueron-trasladados-de-etcr-514826

La FM (26 de septiembre de 2019). Sindicato de la UNP denuncia presuntos actos de corrupción con escoltas. Disponible en: https://www.lafm.com.co/colombia/sindicato-de-la-unp-denuncia-presuntos-actos-de-corrupcion-con-escoltas

Noticias Caracol (23 de septiembre de 2019). Denuncian que hay fuga de información en la UNP. Disponible en: https://noticias.caracoltv.com/colombia/denuncian-que-hay-fuga-de-informacion-en-la-unp

Noticias Caracol (24 de septiembre de 2019). Sindicato de la UNP denuncia que el sistema de datos de sus protegidos es vulnerable. Disponible en: https://noticias.caracoltv.com/colombia/sindicato-de-la-unp-denuncia-que-el-sistema-de-datos-de-sus-protegidos-es-vulnerable

Revista Semana (30 de julio de 2015). El escandaloso hallazgo de la Contraloría en la UNP. Disponible en: https://www.semana.com/nacion/articulo/contraloria-advierte-un-millonario-detrimento-en-la-unp/436760-3/

Telesur TV (20 de octubre de 2020). Claves para comprender la peregrinación colombiana por la vida. Disponible en: https://www.telesurtv.net/news/colombia-respuestas-nueva-peregrinacion-exguerrilleros-paz-20201030-0047.html

Verdad Abierta (27 de abril de 2018). Indígenas y afros, excluidos del nuevo programa de protección para comunidades. En: https://verdadabierta.com/indigenas-y-afro-excluidos-del-nuevo-programa-de-proteccion-para-comunidades/

W Radio (7 de octubre de 2015). Inicia investigación a la UNP por detrimento patrimonial de más de $1.400 millones. Disponible en: https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/inicia-investigacion-a-la-unp-por-detrimento-patrimonial-de-mas-de-1400-millones/20151007/nota/2961008.aspx

Criterios de acción de la Comisión Colombiana de Juristas

En la Comisión Colombiana de Juristas trabajamos por los derechos humanos, la democracia y la paz.

Trabajamos, ante todo, por el respeto que se debe dar a todas las personas y a sus derechos, por parte de todo el mundo, es decir, por parte del Estado colombiano, de agentes paraestatales y de agentes contraestatales, así como de la gente común, además de los otros Estados.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos guerrilleros en la realización de actos de violencia, tanto contra la población civil, como contra militares, policías y otros agentes estatales, actos que causan daño u dolor, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas por parte del Estado y de algunos sectores de la sociedad.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos paramilitares en la realización de actos contra la población civil, actos que son la razón de ser de su existencia y que constituyen la mayoría de hechos causantes de muertes por razones sociopolíticas y de desplazamiento forzado en el país, y que dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas de parte de algunas personas.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los agentes del Estado que incurren de manera masiva y sistemática en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, bien sea por acción directa o por connivencia con grupos paramilitares, acciones que también causan daño y dolor de inmensas magnitudes, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas de parte de algunas personas.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tiene el Estado colombiano, que de una manera u otra ha sido incapaz de proteger a la población colombiana frente a las guerrillas, a los grupos paramilitares y a agentes estatales violadores de derechos humanos, a lo largo de la historia del país y especialmente desde mediados del siglo XX. El Estado ha estimulado y ha sido cómplice del desarrollo de las acciones de los grupos paramilitares, y además ha sido incapaz de enfrentar y neutralizar las violaciones de derechos humanos por parte de agentes estatales. Más grave aún, actualmente, a comienzos del siglo XXI, hay preocupantes propuestas de debilitamiento del Estado social y democrático de derecho previsto en la Constitución de 1991. Todo lo anterior causa grave daño, agudiza la dificultad para definir democráticamente las diferencias sociales y estimula respuestas abusivas de algunas personas, al tiempo que alimenta el desarrollo del conflicto armado en Colombia.

En consecuencia, estamos en contra de la violencia, venga de donde venga, y propendemos por el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la cultura democrática en Colombia, de tal forma que se dé lugar a una solución negociada de los conflictos, cuando sea posible, y siempre con garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

En síntesis, actuamos a favor de una actitud respetuosa de las garantías de los derechos de las personas en todo tiempo, en todo lugar, y por parte de toda persona que detente, de hecho o de derecho, cualquier atributo de poder en nuestro país: un país que queremos que se desarrolle a plenitud, con base en el respeto, la promoción y la garantía integral de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, que permitan y contribuyan asimismo a la realización de los derechos a la paz, a la autonomía y al desarrollo.


Comisión
Colombiana
de
Juristas


ACCIÓN COMUNAL


ASCAMCAT


ACVC-RAN






PUPSOC


ASCSUCOR


ASODECAT


CSPP