Cinco años de desdén

Violaciones al derecho a la vida y balance del cumplimiento de recomendaciones de la ONU sobre personas defensoras en Colombia

2016-2020



Comisión Colombiana de Juristas

Cinco años de desdén

Violaciones al derecho a la vida y balance
del cumplimiento de recomendaciones de la ONU
sobre personas defensoras en Colombia.

2016-2020

Comisión Colombiana de Juristas

Cinco años de desdén
Violaciones al derecho a la vida y balance del cumplimiento de recomendaciones de la ONU sobre personas defensoras en Colombia. 2016-2020

© 2021 Comisión Colombiana de Juristas
Carrera 15 A Bis No. 45-37 C.P. 111311-
Bogotá, Colombia
Teléfono: (571) 744 9333 Fax: (571) 743 2643
comunicaciones@coljuristas.org
www.coljuristas.org

ISBN: 978-958-53610-4-1
Primera edición · mayo 2021
Bogotá, D.C., Colombia

Autoras
Carmen Andrea Becerra Becerra
Coordinadora Área de investigación

Ana María Rodríguez Valencia
Coordinadora Área de Incidencia Internacional y Subdirectora de la CCJ

Adriana Carolina Ordóñez y
Laura Gabriela Rojas
Equipo de investigación

Camila Zuluaga Hoyos
Abogada Área de Incidencia Internacional

Coordinación editorial:
Gustavo Gallón Giraldo
Santiago Vargas Delgado

Corrección de estilo:
Carlos A. Castelblanco Pinedo

Producción Gráfica
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Tels: 51 (1) 237 2023 - 57 (1) 237 2383 Bogotá
www.opcionesgraficas.com

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Paz y Derechos Humanos

Embajada de Noruega

Esta Publicación es posible gracias al apoyo financiero de la Embajada de Suiza y la Embajada de Noruega en Colombia. Los puntos de vista aquí expuestos reflejan exclusivamente la opinión de la Comisión Colombiana de Juristas y, por tanto, no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la Embajada de Suiza o la Embajada de Noruega.

Contenido

Introducción 7

CAPÍTULO 1
Contexto **15**

1.1. Las garantías en materia de protección y seguridad para las personas defensoras en el AFP 17
1.2. Panorama general de violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, 2016-2020 37
1.3. Mecanismos de formulación de recomendaciones de la ONU sobre personas defensoras en Colombia, 2016-2020 49

CAPÍTULO 2
Año 2016: Las garantías para la protección de las personas defensoras en el marco del AFP **55**

2. 1. Factores de riesgo 56
2. 2. Patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras. 61
2. 3. Balance de la respuesta estatal 70
2. 4. Recomendaciones de la ONU 73

CAPÍTULO 3
Año 2017: La protección de las personas defensoras y las garantías de no repetición. **77**

3. 1. Factores de riesgo 78
3. 2. Patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras . 82
3. 3. Balance de la respuesta estatal 90
3. 4. Recomendaciones de la ONU 96

CAPÍTULO 4
Año 2018: La protección de las personas defensoras. Un pacto por la vida 99

4. 1. Factores de riesgo 100
4. 2. Patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras 104
4. 3. Balance de la respuesta estatal 112
4. 4. Recomendaciones de la ONU 116

CAPÍTULO 5
Año 2019: La continuidad de las violaciones a los derechos de las personas defensoras y la participación política 121

5. 1. Factores de riesgo 122
5. 2. Patrones en las violaciones a derechos de las personas defensoras . . 127
5. 3. Balance de la respuesta estatal 135
5. 4. Recomendaciones de la ONU 142

CAPÍTULO 6
Año 2020: agudización de los riesgos en medio de la pandemia 147

6. 1. Factores de riesgo 148
6. 2. Patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras 152
6. 3. Balance de la respuesta estatal 165
6. 4. Recomendaciones de la ONU 169

CAPÍTULO 7
Balance de las recomendaciones ONU sobre personas defensoras de derechos humanos 2016-2020 175

7. 1. Las recomendaciones formuladas a Colombia sobre personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales 176
7. 2. Metodología para el análisis de estas recomendaciones 181
7. 3. Balance del cumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado colombiano. 184
7. 4. Conclusiones 238

Criterios de acción de la Comisión Colombiana de Juristas 245

Introducción

El presente informe propone un análisis de la situación de derechos humanos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones en Colombia, en el período comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2020. El punto de partida para el desarrollo del informe es la fase final de formulación y firma del Acuerdo Final de Paz (AFP), continuando con el análisis año a año, de 2016 a 2020, del contexto, los factores de riesgo, los patrones en las violaciones a los derechos, la respuesta estatal y el balance de las recomendaciones en materia de derechos humanos formuladas por los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a Colombia respecto a este período, relacionadas con el respeto, protección y garantía de los derechos de las personas defensoras.

Como fuentes para el desarrollo de este informe se acudió a la base de datos de violaciones al derecho a la vida de personas defensoras, líderes y lideresas sociales de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)[1]. Además, se incorporaron al análisis, informes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Procuraduría General de la Nación (PGN), alertas tempranas e informes de seguimiento de la Defensoría del Pueblo, y comunicados e informes de organizaciones de la sociedad civil.

Entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2020, la base de datos de la CCJ registró un total de 1.062 casos de violaciones al derecho a la vida de personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia. De estos casos, 1.051 corresponden a homicidios y 11 son casos de desaparición forzada. El 13,84 % de las víctimas pertenecía al género femenino, con 147 casos, y el 86,16 % al género masculino, con 915 casos. En el período mencionado, la violencia contra quienes defienden derechos y lideran causas sociales en Colombia se localizó en 29 de los 32 departamentos y se concentró en los territorios del Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Putumayo, Norte de Santander, Córdoba, Chocó, Meta, Caquetá y Huila.

1 Estos datos fueron recopilados por el Área de Investigación de la CCJ, en una base de datos que comprende los registros de violaciones al derecho a la vida contra las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, desde el 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2020. Se documentó la 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 o no; violaciones conexas, resumen, fuente, posibles móviles o causas, mecanismos e instrumentos con que se produjo la agresión y presuntos autores. Las fuentes fueron periódicos nacionales, periódicos locales y comunicados oficiales de organizaciones y redes sociales de las mismas.

Durante este período, se identificaron los siguientes patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras: la identificación de los homicidios como violación predominante a los derechos de las personas defensoras; la concentración de la violencia en los departamentos de Cauca, Antioquia y Nariño; la focalización de la violencia en los sectores de liderazgo o defensa de los derechos humanos: indígenas, comunal, campesinado, político, afrocolombiano y sindical.

Como posibles causas de las violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, se identificaron las siguientes: denuncia de actividades ilegales, como corrupción, deforestación y despojo de tierras; oposición a los intereses de grupos armados por el control territorial; defensa de derechos colectivos de las comunidades, pueblos, territorios y organizaciones. En algunos de los casos registrados, además de los roles de liderazgo de las personas defensoras, las condiciones diferenciales de las víctimas tales como la orientación sexual, el género, la etnia y la identidad campesina, están relacionadas con los posibles móviles. Como mecanismos e instrumentos de agresión se identificaron acciones de estigmatización, seguimientos ilegales, atentados y hostigamientos.

En relación con el panorama de violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia, el informe identifica las recomendaciones formuladas al Estado, por parte de diferentes mecanismos de la ONU: el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés), la Relatoría especial sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, y el Consejo de Derechos Humanos, en el marco del Examen Periódico Universal. Aunado a lo anterior, se presenta un balance del nivel de cumplimiento de las recomendaciones de los organismos internacionales, por parte del Estado colombiano.

Durante el proceso de documentación, redacción y edición de este informe, continuaron las violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia. En el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de mayo de 2021, la base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH de la CCJ documentó un total de 71 agresiones al derecho

a la vida de personas defensoras, 70 casos fueron homicidios y se registró un caso de desaparición forzada. En relación con el total de los casos, 60 víctimas pertenecían al género masculino, correspondientes al 84,5% y 11 pertenecían al género femenino, 15,5% de los casos. Las 71 agresiones en contra de las personas defensoras documentadas entre el 1° de enero y el 31 de mayo de 2021 se localizaron en 23 de los 32 departamentos del territorio nacional, y se concentraron en Antioquia, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Huila, Cesar y Putumayo. Estos departamentos habían sido identificados como territorios en riesgo e históricamente afectados por el conflicto armado.

Entre el 28 de abril y durante el mes de mayo de 2021, en el marco del paro nacional, las personas defensoras, comunidades y organizaciones sociales se movilizaron denunciando la injusticia, la estigmatización, la agudización de la pobreza, el desempleo y los impactos de la pandemia del Covid-19[2]. Durante ese período la Campaña Defender la Libertad: asunto de tod@s[3], registró homicidios, lesiones personales, detenciones arbitrarias, allanamientos ilegales, violencia basada en género, torturas y desaparición forzada, entre otros hechos[4]. Estas violaciones se documentaron en todo el territorio nacional y se focalizaron en los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Risaralda, Antioquia, Cundinamarca y en el distrito capital de Bogotá.

2 "*Desde el 28 de abril de 2021, las y los colombianos se han volcado a las calles para adelantar un Paro Nacional exigiendo un sistema tributario y sanitario más justo, vacunas y políticas sociales y de salud pública acordes con la crisis sanitaria del COVID-19 que completa más de un año. Después de victorias destacadas como el retiro de la reforma tributaria, del archivo de la reforma al sistema de salud y las renuncias del Ministro de Hacienda y la Ministra de Relaciones Exteriores, la ciudadanía, y en particular los jóvenes, siguen en las calles exigiendo cambios profundos en un modelo económico excluyente, el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz y justicia para los miles de jóvenes que han sido víctimas de la violenta represión a la protesta social por parte de agentes de la Policía, el ESMAD y grupos de civiles armados que han actuado con su connivencia*". En: *Represión e impunidad en el Paro Nacional: otra consecuencia de la falta de independencia judicial* Comunicado 24 de mayo de 2021. Plataformas de Derechos Humanos: Coordinación Colombia Europa Estados Unidos; Alianza de Organizaciones Sociales y Afines Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. En: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=525

3 "*La Campaña Defender la Libertad: asunto de tod@s* es una red de organizaciones que trabaja para denunciar las detenciones arbitrarias, la persecución judicial y la criminalización de la protesta social en Colombia. Compuesta por organizaciones sociales, estudiantiles, culturales, comunales y de derechos humanos, realiza un trabajo coordinado para enfrentar el uso ilegal de la fuerza como mecanismo de persecución contra las personas que, individual o colectivamente, reclaman y promueven derechos humanos en Colombia a través de la movilización social". En: https://defenderlalibertad.com/acerca-de-2/

4 En el periodo comprendido entre 28 de abril y el 2 de junio de 2021, durante 36 días de protesta social la Campaña Defender la Libertad documento 76 casos de homicidios, 988 personas heridas, 87 personas víctimas de violencia basada en género, 346 desapariciones forzadas y 395 detenciones arbitrarias y 20 allanamientos. En: https://defenderlalibertad.com/boletin-informativo-16-paronacional/

Según el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos[5], programa conjunto de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), la violencia reciente ejercida en el marco de la protesta social en Colombia, coincide con los patrones de criminalización y represión de la protesta social observados en el país durante las movilizaciones de los dos años anteriores: *"El Observatorio reitera su preocupación por los patrones de criminalización y represión de la protesta social en Colombia, observados en el Paro Nacional de noviembre de 2019 y en las protestas de septiembre de 2020 en Bogotá y otras ciudades del país, así como por las negligencia de las autoridades colombianas en la aplicación de las medidas ordenadas por la Corte Suprema de Justicia en 2020 para garantizar el derecho a la protesta pacífica"*[6].

Dentro de esos patrones se identificaron la estigmatización contra los manifestantes, la represión y criminalización de la protesta pacífica mediante agresiones, ataques armados, actos de intimidación y amenazas contra personas defensora. Al respecto la ONU y la CIDH reiteraron su preocupación por la situación de derechos humanos en Colombia y sus recomendaciones sobre un entorno seguro para la labor de las personas defensoras, destacando la urgente adopción de las garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica. El relator especial de la ONU sobre el Derecho a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Clément Voule, manifestó estar alarmado por el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes en Colombia[7]. La Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU rechazó la violencia en medio de las marchas y precisó la necesidad de un diálogo urgente entre los diferentes sectores para llegar a un consenso[8]. Aunado a lo

5 *"El Observatorio es un programa de acción fundado en la convicción de que el refuerzo de la cooperación y de la solidaridad respecto a los defensores de derechos humanos y de sus organizaciones contribuye a romper el aislamiento en el cual ellos se encuentran. Se basa también en la constatación de la necesidad absoluta de una respuesta sistemática de las ONG y de la comunidad internacional a la represión de las que son víctimas los defensores".* En: https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/EL-OBSERVATORIO-PARA-LA-PROTECCION,4629

6 En: https://www.omct.org/es/recursos/llamamientos-urgentes/colombia-ataques-a-personas-defensoras-en-el-marco-del-paro-nacional

7 En: https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/organismos-internacionales-cuestionaron-papel-de-la-fuerza-p%C3%BAblica-durante-manifestaciones-en-colombia/2228543#:~:text=El%20relator%20especial%20de%20la,muertos%20desde%20el%2028%2F04.

8 En: https://news.un.org/es/story/2021/05/1491612

anterior, la CIDH instó al Estado colombiano a profundizar en las investigaciones sobre estos posibles casos de abuso policial[9].

En medio de este contexto y reafirmando el reconocimiento a la labor de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia, así como buscando aportar elementos para el análisis de la situación de derechos humanos y sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones de los organismos internacionales, en el período comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2020, este informe se desarrolla en siete capítulos.

El capítulo primero presenta un panorama general de la situación de derechos humanos en Colombia entre los años 2016 y 2020. Además, aborda el análisis de los patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras, a partir de los casos documentados en la base de datos de la CCJ. El capítulo cierra con un apartado que introduce el tema de las recomendaciones sobre la situación de derechos humanos de las personas defensoras, formuladas al Estado Colombiano por diversos mecanismos de la ONU, identificando cuáles son estos mecanismos, describiendo el propósito y las fuentes de estas recomendaciones, analizando su importancia y presentando un panorama general de las recomendaciones formuladas durante el período en estudio.

El capítulo segundo aborda la situación de derechos humanos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, durante el año 2016, a partir de un análisis de los factores de riesgo, los patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras, el balance de la respuesta estatal ante los factores de riesgo advertidos y las principales recomendaciones de los organismos internacionales sobre la situación de las personas defensoras en Colombia. A partir de los mismos elementos mencionados en el capítulo segundo, el capítulo tercero aborda el análisis del año 2017, el capítulo cuarto se centra en el año 2018, el capítulo quinto presenta el análisis del año 2019 y el capítulo sexto se sitúa en el panorama correspondiente al año 2020.

9 En: https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/organismos-internacionales-cuestionaron-papel-de-la-fuerza-p%C3%BAblica-durante-manifestaciones-en-colombia/2228543. Ver también: https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/03/relator-de-la-onu-asegura-que-responsables-de-actos-violentos-durante-el-paro-deben-responder-ante-la-cidh/

El séptimo capítulo presenta un balance de la respuesta estatal, tomando como referente las recomendaciones relacionadas con el respeto, protección y garantía de los derechos de las personas defensoras, formuladas por los mecanismos de Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia, correspondientes al período comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2020.

CAPÍTULO 1

Contexto

Este capítulo aborda un análisis general del contexto de la defensa de los derechos humanos en Colombia en el período comprendido entre los años de 2016 a 2020, en medio del cual continuaron y se agudizaron las violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones. En este período, una serie de hechos marcaron el camino, tan complejo como necesario, para avanzar hacia la búsqueda de la paz en Colombia. En el proceso de construcción del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante AFP, las personas defensoras, líderes y lideresas sociales destacaron la urgencia de aunar esfuerzos para alcanzar la paz e insistieron en la necesidad de adoptar las garantías en materia de protección y seguridad requeridas para la defensa de los derechos humanos. Además, resaltaron la importancia de articular las propuestas promovidas por las organizaciones de la sociedad civil antes del AFP y durante la construcción de este, para la no repetición de las atrocidades y en procura de la búsqueda de una paz estable y duradera.

La primera parte de este capítulo aborda el tema de las garantías en materia de protección y seguridad para las personas defensoras en el AFP como uno de los aspectos nodales identificados antes y durante la firma del acuerdo, en el marco de la incorporación normativa de las disposiciones de este y como condición necesaria para su implementación. Esta sección presenta un análisis del contexto en el período 2016-2020, identificando cómo la defensa de la paz, liderada por quienes defienden derechos y reivindican causas sociales en Colombia, se llevó a cabo a través de una extensa línea de tiempo que hoy continúa: con antelación al proceso de negociación, en medio de la firma del Acuerdo de Paz de Cartagena, en el marco del plebiscito por la paz, a través de la participación en el Gran Diálogo Nacional[10], durante la firma del AFP en el Teatro Colón de Bogotá, en el proceso de incorporación al marco normativo nacional y en el proceso de implementación del mismo.

La segunda parte propone un estudio de los patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales identificados en el período

10 *"Luego del resultado de las votaciones del plebiscito, el 2 de octubre de 2016, el Gobierno Nacional convocó a los voceros del SÍ y el NO, en lo que se denominó el Gran Diálogo Nacional, y que se materializó en más de sesenta reuniones en las que se consolidaron más de quinientas propuestas de ajustes y precisiones al Acuerdo Final. Durante y con posterioridad al desarrollo de estas reuniones, delegados del Gobierno Nacional viajaron a La Habana, Cuba, para llevar a cabo tres ciclos posplebiscito, en los que discutieron con la Delegación de las FARC-EP la inclusión de ajustes y cambios. Las delegaciones anunciaron el nuevo Acuerdo Final el 12 de noviembre de 2016, y doce días más tarde el presidente de la República y el comandante de las FARC-EP firmaron en el Teatro Colón el Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual fue refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre de ese mismo año".* En: Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Tomo VIII." De La Refrendación al Acuerdo del Colón: El plebiscito, el Gran Diálogo Nacional, el Acuerdo Final y su refrendación". - Bogotá: Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018. Línea de tiempo, pág. 38 y ss.

2016-2020, a partir de los casos documentados en la base de datos de la CCJ. Al respecto se analizan la focalización territorial de las agresiones contra las personas defensoras, líderes y lideresas, el género, los sectores de liderazgo social y de defensa de derechos humanos a los que pertenecen, las organizaciones y sectores victimizados, las modalidades y mecanismos de agresión, los posibles móviles y los presuntos responsables. La tercera parte del capítulo analiza el sentido, alcance e importancia de las recomendaciones de ONU en materia de derechos humanos, respecto a las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, identificando en qué consisten, de dónde surgen, quiénes las formulan y cuáles son sus fuentes. Además, se precisan cuáles son los organismos de la ONU que formularon recomendaciones al Estado colombiano, relacionadas con la situación de las personas defensoras, correspondientes al periodo 2016-2020.

1.1. Las garantías en materia de protección y seguridad para las personas defensoras en el AFP

Durante el período comprendido entre los años 2016 y 2020 se desarrollaron la fase de cierre de negociaciones entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, la fase de ajustes y consolidación del texto del Acuerdo Final de Paz y el proceso de implementación del mismo. En estos cinco años las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones reiteraron la defensa de la paz, partiendo de su reconocimiento como valor y principio constitucional, como derecho fundamental, deber de obligatorio cumplimiento y requisito necesario para el ejercicio de todos los demás derechos y deberes[11].

El 26 de septiembre de 2016 se firmó la primera versión del Acuerdo de Paz en la ciudad de Cartagena. El 2 de octubre del mismo año el acuerdo fue sometido a refrendación popular mediante el plebiscito por la paz. La respuesta a la pregunta: *"¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?"*, obtuvo un respaldo mayoritario a no refrendar el AFP, representado en el 50,21 % de los votos (6.431.376 votos) contra el 49,78 % de los votos marcados afirmativamente (6.337.482), además, se presentó una abstención del 62,59 %[12].

Los votos a favor y en contra revelaron la polarización del país alrededor de lo pactado en La Habana, localizándose el respaldo al 'sí' en algunas zonas periféricas y

11 Constitución Política de 1991. Preámbulo, arts. 22 y 95.

12 Presidencia de la República. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Tomo VIII. De la refrendación al Acuerdo de Colón. Bogotá. 2018. Pág. 32.

predominando la votación en respaldo al Acuerdo de Paz en zonas rurales de la Amazonía, de la región Caribe y de la región Pacífica[13], caracterizadas por los impactos del conflicto armado, la pobreza y exclusión social y la escasa presencia estatal. Por su parte, el 'no' ganó en el norte del departamento del Meta y en Casanare, en el sur oriente de Antioquia, sur del Huila y la frontera entre los Santanderes[14], zonas también afectadas por el conflicto armado y en las cuales la votación mayoritaria provino de centros urbanos. Durante la campaña por el 'no' se llevó a cabo una estrategia de estigmatización contra las mujeres y la población LGBT. A través del discurso de la implementación de la "ideología de género", algunos partidarios del 'no' respaldaron la oposición al AFP afirmando que atentaba contra la familia tradicional y la desestimación de los roles tradicionales del hombre y la mujer en la sociedad. Bajo estas circunstancias, la necesidad de abordar el tema de la protección a las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, durante y con posterioridad a los resultados del plebiscito, fue señalada en un informe que reflejó las preocupaciones de ese momento, sobre quienes brindaron su respaldo al proceso de paz:

> "El plebiscito de octubre de 2016 no produjo un "no" contundente, pero sí sacó a relucir el clima de desconfianza en el que Colombia tendrá que implementar un nuevo acuerdo de paz que cuenta con respaldo legislativo y judicial, pero no del todo popular. Para contrarrestar este contexto hostil, Colombia tendrá que tomar medidas rápidas, visibles y efectivas, incluyendo iniciar el sistema de justicia transicional, proteger a líderes comunitarios vulnerables y visibilizar la dejación de armas"[15].

Posteriormente, se estableció el denominado Gran Diálogo Nacional con el objetivo de ajustar algunos aspectos del denominado Acuerdo de Cartagena que habían generado oposición, prevención y desconfianza en los partidarios del 'no'. A este diálogo fueron convocados quienes respaldaron el 'sí' y el 'no'.

> "Con el mandato de construir de manera ágil un nuevo y mejor acuerdo, pero sin perder de vista el espíritu del Acuerdo ya alcanzado respecto a las reformas y medidas necesarias para garantizar el fin del conflicto armado y las bases de la paz, el Gobierno Nacional adelantó de manera ininterrumpida, durante más de un mes,

13 Ver: https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2016/Resultados%20plebiscito%20MOE%20Final%20(13.10).pdf

14 Ibidem.

15 En: https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/shadow-no-peace-after-colombias-plebiscite

más de sesenta reuniones con ciudadanos, organizaciones sociales y étnicas, grupos de víctimas, mujeres, jóvenes, sindicatos, todos los partidos políticos, autoridades locales, representantes de iglesias, empresarios, militares retirados y muchos otros actores que hicieron campaña por el NO, así como aquellos que promovieron el SÍ. Como resultado de este diálogo abierto y franco con estos sectores sociales, se consolidaron más de quinientas propuestas de ajustes y precisiones al Acuerdo Final"[16].

Luego del Gran Diálogo Nacional, fueron consolidadas las propuestas aportadas por los voceros del 'si' y del 'no', y entre el 4 y el 14 de noviembre de 2016 se reunieron las delegaciones del Gobierno nacional y de las FARC-EP en La Habana, con el propósito de concretar un nuevo AFP[17]. Dentro de los ajustes incorporados en este escenario de diálogo, se destacaron los siguientes:

"1. La eliminación de la idea de incorporar el Acuerdo a la Constitución Política y al llamado bloque de constitucionalidad, partiendo de que los principios que informan el Acuerdo serán parámetro de interpretación y guía de la aplicación normativa y práctica. 2. Ajustes a los tiempos de implementación de la Reforma Rural Integral conforme a las nuevas realidades fiscales; así mismo, nada de lo acordado en la Reforma Rural Integral debería «afectar el derecho constitucional a la propiedad privada», de la misma manera que los procesos de constitución de las Zonas de Reserva Campesina se realizarían «por parte de la autoridad competente de conformidad con la normatividad vigente».3. Fortalecimiento de la participación de las víctimas, priorizándolas en las Circunscripciones Transitorias y en la Reforma Rural, apoyando sus organizaciones y garantizando su acceso al Tribunal de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). 4. Aclaración respecto al rol del Gobierno Nacional como único responsable de la implementación, así como el rol de la comisión encargada del seguimiento, impulso y verificación del cumplimiento de los acuerdos"[18].

Respecto a las FARC-EP, específicamente se incorporaron los siguientes ajustes:

"6. Precisión sobre las características y mecanismos de la restricción efectiva de la pena de los integrantes de las FARC-EP.7. Se precisa que el partido que surja de la

16 Presidencia de la República. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Tomo VIII. De la refrendación al Acuerdo de Colón. Bogotá. 2018, pág. 33.

17 Ibidem, pág. 34.

18 Presidencia de la República. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Tomo VIII. De la refrendación al Acuerdo de Colón. Bogotá. 2018, págs. 34-36.

> reincorporación de las FARC-EP a la vida civil no podrá inscribir candidatos para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Además, a este partido se le redujo desde el primer año el 30% de su financiación para que quede en igualdad de condiciones con los demás partidos; de igual forma, se eliminó su derecho a participar en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. 8. Se condicionaron los beneficios de la reincorporación al compromiso con el cumplimiento de los acuerdos, lo cual incluye, por ejemplo, que las FARC-EP deben entregar todos sus bienes y destinar su uso a la reparación de las víctimas. 9. Las FARC-EP tienen la obligación de incluir a las milicias en los listados que entreguen al Gobierno para su acreditación"[19].

Con las modificaciones enunciadas, el 24 de noviembre de 2016 se suscribió en la ciudad de Bogotá el Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP). El informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia, destacó la firma del AFP como un significativo avance en el 2016, reiterando su preocupación por las agresiones contra las personas defensoras:

> "En 2016, la situación de los defensores de derechos humanos siguió siendo motivo de preocupación. Hasta el 31 de diciembre, la Oficina observó 389 ataques de los siguientes tipos: 59 homicidios, 44 ataques, 210 amenazas (69 colectivas), 72 violaciones a los derechos a la privacidad y la propiedad (incluyendo fotografías, vigilancia y robo de computadores), tres desapariciones forzadas y un caso de violencia sexual. Entre las 59 víctimas asesinadas estaban cuatro mujeres, seis líderes indígenas, tres líderes LGBTI, tres sindicalistas, un líder afrocolombiano y dos líderes juveniles."[20]

Continuando con el balance del AFP, durante el 2016 el informe citado refirió que este instrumento observaba en términos generales las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos, precisando que su implementación de manera diligente orientaría al Estado hacia la superación de los desafíos estructurales relacionados con los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones de protección, respeto y garantía.

19 Ibidem.

20 En: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2016.pdf, pág. 10.

- **La adopción de las disposiciones del AFP al marco normativo nacional**

Como pasos a seguir a la firma del AFP, las partes debían respetar lo pactado en este acuerdo, continuar con su compromiso del cese al fuego bilateral, mientras se avanzaba en el proceso de dejación de armas por parte de la entonces guerrilla de las FARC- EP. Sobre este aspecto, los informes del Secretario General sobre la Misión de la ONU en Colombia, desde la firma del AFP y hasta junio de 2017, coinciden en afirmar en términos generales el mantenimiento del cese al fuego, en contraste con la preocupante situación de las regiones históricamente afectadas por el conflicto en el proceso de implementación del AFP y por las disputas por el control del territorio.

> "El cese al fuego y de las hostilidades bilateral entre el Gobierno y las FARC-EP se mantuvo durante el período sobre el que se informa, en el que solo se registró un incidente grave y no hubo ninguna baja como consecuencia de enfrentamientos entre las partes. No obstante, persisten las preocupaciones acerca de la situación de la seguridad en las zonas más afectadas por el conflicto y las actividades de organizaciones y grupos armados denominados sucesores de los grupos paramilitares desmovilizados. Los ataques contra dirigentes de las comunidades y defensores de los derechos humanos continuaron"[21].

En el informe mencionado se identificaron las zonas rurales que años atrás habían estado bajo el control de las FARC-EP como lugares de mayor riesgo para las personas defensoras, líderes y lideresas sociales. Lo anterior teniendo en cuenta que en estos territorios se había identificado la proliferación de actividades económicas ilícitas y disputas por el control social y territorial, por parte de los actores armados con presencia en el territorio, siendo estos aspectos obstáculos para que el Estado garantizara la seguridad de las personas defensoras, líderes y lideresas en Antioquia, Cauca, Chocó, Guaviare y Meta, entre otros departamentos.

Otro paso para el Gobierno nacional en el cumplimiento de lo acordado fue la incorporación de las disposiciones del AFP al marco constitucional y legal.

> "Las partes pactaron que el Acuerdo Final no ingresaría al bloque de constitucionalidad ni se incorporaría automáticamente a la Constitución ni al

21 En: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_secretario_general_un_sobre_la_mision_de_las_naciones_unidas_en_colombia.pdf, pág. 4.

ordenamiento legal. La implementación de los compromisos, por lo tanto, se realizaría conforme con las normas constitucionales por vía de su implementación normativa (punto 6.1.9.)"[22].

Por tratarse de un acuerdo político entre las FARC-EP y el Gobierno, que por sí mismo no tenía la facultad de vincular en su cumplimiento más que a las partes, fue necesario prever un mecanismo para que lo manifestado en el AFP se incorporara al marco constitucional y legislativo con el propósito de brindar estabilidad jurídica al proceso. Tal como lo destacó la Corte Constitucional en la sentencia citada, la vía de incorporación del acuerdo no fue el bloque de constitucionalidad y así quedo pactado por las partes, considerando que la facultad de reformar la Constitución en el marco de un Estado social de derecho, no podía atribuirse a los firmantes de los acuerdos.

Mediante el Acto Legislativo 01 de 2016 se establecieron un conjunto de instrumentos jurídicos con el propósito de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del AFP. Esta disposición concedió al presidente *"facultades especiales para la paz"* y estableció como mecanismos transitorios para la producción de normas sobre la incorporación de los contenidos del Acuerdo Final un *"procedimiento legislativo especial",* el cual debía tramitarse directamente ante el Congreso, ser sometido a mayorías especiales y sujeto a control automático de constitucionalidad.

Algunos de los contenidos del AFP fueron incorporados en la Constitución Política de 1991 mediante actos legislativos expedidos por el Congreso de la República en virtud del procedimiento especial para la paz, y otros se establecieron mediante leyes y decretos. La incorporación de los resultados de la negociación que se plasmaron en el AFP mediante el procedimiento de implementación normativa mencionado, aportó seguridad jurídica a los contenidos del Acuerdo Final. Tanto los actos legislativos, como las leyes y decretos expedidos con el propósito de incorporar los contenidos del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico nacional, debieron ser sometidos a control de constitucionalidad.

En la Sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional analizó la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2016 y precisó el Procedimiento Legislativo Especial

22 Corte Constitucional. Sentencia C 630 de 2017, del 11 de octubre de 2017. Magistrados Ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

para la Paz como un mecanismo excepcional y transitorio de reforma constitucional ajustado al marco legal preexistente con el propósito de hacer efectivo el derecho a la paz. Posteriormente, a propósito del análisis de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, la Corte concluyó que este instrumento normativo no sustituye a la Constitución, en cuanto sus contenidos orientados al logro de la paz estable y duradera no afectan los principios constitucionales de legalidad y supremacía de la Constitución y regla de separación de poderes.

> "Para la Sala Plena de esta Corporación es claro, que analizados en su conjunto, los contenidos del Acto Legislativo bajo revisión no sustituyen la Constitución, en cuanto no afectan los ejes estructurales de la Carta Política de 1991 definidos en la premisa mayor y, por el contrario, propugnan por la consecución de la Paz como eje y objetivo de primer orden dentro del paradigma de Constitución Política adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991"[23].

Además, en esta decisión la Corte Constitucional afirmó que a partir del Acto Legislativo 02 de 2017 se adoptó el AFP como política de Estado, implicando ello el compromiso de todos los órganos, instituciones y autoridades con el desarrollo e implementación de buena fe de lo acordado. Al caracterizar los puntos nodales del AFP como una política de Estado, a través del análisis de este instrumento normativo, la Corte reiteró el reconocimiento de la paz como un derecho fundamental y como un deber constitucional.

> "A partir del Acto Legislativo 02 de 2017, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como política de Estado, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, y por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios. Por la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en

23 Corte Constitucional. Sentencia C 630 de 2017, del 11 de octubre de 2017. Magistrados Ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres periodos presidenciales siguientes"[24].

La sentencia citada destacó que el cumplimiento e implementación de los contenidos del AFP obligan directamente al Gobierno y a las demás autoridades y órganos del Estado, ya que la terminación del conflicto y la consolidación de una paz estable y duradera se encuentran en consonancia con el propósito de buscar la convivencia pacífica. Además en esta decisión la Corte precisó que las disposiciones del título transitorio de la Constitución Política de 1991 referidas a la paz como derecho, deber y valor, estaban en consonancia con los demás principios constitucionales, y que todos los órganos y autoridades del Estado debían sujetar sus actuaciones a los desarrollos normativos del AFP previstos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional. Bajo el amparo de esta decisión, las organizaciones de la sociedad civil continuaron destacando las condiciones necesarias para avanzar en la implementación del AFP.

- **Las condiciones para la implementación del AFP en materia de protección y seguridad para las personas defensoras**

Con posterioridad a la firma del AFP, la sociedad civil reiteró a los representantes del Gobierno y a los delegados de la entonces guerrilla de las FARC-EP la importancia de atender un conjunto de condiciones para avanzar en la búsqueda de la paz. Las condiciones necesarias en el camino hacia una paz estable y duradera habían sido identificadas y socializadas con antelación por delegados y delegadas de la sociedad civil en el marco de las Mesas de Trabajo para contribuir al fin del conflicto, convocadas por las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara entre los meses de octubre a noviembre del año 2012[25].

1. La no repetición como un aspecto nodal y el punto de partida de la reparación ante las violaciones a los derechos y la superación de las condiciones estructurales de discriminación, marginalidad y exclusión.

24 Corte Constitucional. Sentencia C 630 de 2017, del 11 de octubre de 2017. Magistrados Ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

25 El 24 de octubre y el 24 de noviembre de 2012, las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara convocaron nueve mesas de trabajo regionales con la participación de 2.990 ciudadanos de 1.333 organizaciones de los 32 departamentos del país: ONU. Mesa de Trabajo Regional para contribuir al fin del conflicto. Sistematización de las propuestas de la sociedad civil. 24 de octubre a 24 de noviembre de 2012. Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Apoyo técnico y metodológico para la recolección de las propuestas ciudadanas, la recopilación de la información y su sistematización. 2012, pág. 9.

2. La reparación ante los impactos derivados del conflicto a comunidades históricamente marginadas y excluidas, teniendo en cuenta las afectaciones diferenciales, en perspectiva individual y colectiva.

3. La protección y las garantías de seguridad para las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones, incorporando los enfoques diferenciales. Y un rechazo a los asesinatos y la no estigmatización contra quienes defienden derechos y lideran causas sociales.

4. Las garantías y condiciones para la reincorporación de los y las excombatientes.

La primera de estas condiciones: las garantías de no repetición de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH y su relación con la superación de las condiciones estructurales de exclusión social y marginalidad, fue incorporada en la construcción del AFP. Su preámbulo destacó que este acuerdo contribuiría a *"reversar los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio"*[26]. Como factores que habían contribuido a la continuidad de la violencia, se identificaron: la concentración e inequitativa distribución de la tierra, la injusticia y exclusión social y las afectaciones diferenciales que históricamente han recaído sobre el campesinado, los grupos étnicos, las mujeres y la población LGBT. En el punto 1 del AFP, que trata sobre Reforma Rural Integral, se incorporó la no repetición de las violaciones a los derechos de la población rural históricamente marginada, destacando la importancia de superar la brecha entre los ámbitos rurales y urbanos en materia de condiciones para la vida digna y garantías para la realización de los derechos.

Sobre la segunda condición, el punto 5 del AFP se centró en las víctimas del conflicto y en la identificación de mecanismos para la conformación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). La tercera condición para la implementación del AFP vinculaba la protección y las garantías de seguridad para las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones. Lo anterior ante la continuidad de las violaciones al derecho a la vida y la estigmatización contra quienes defienden derechos y lideran causas sociales. Esta condición fue abordada en los puntos 2 y 3 del AFP sobre Participación Política y Fin del Conflicto, respectivamente.

26 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá. 24 de noviembre de 2016. Preámbulo.

En desarrollo del punto 2, se estableció en el acuerdo la creación de las garantías para el ejercicio de la oposición política para los movimientos y organizaciones sociales, para el ejercicio de la protesta pacífica, para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización.

Además el punto 2 del AFP abordó el reconocimiento de *"los derechos de la sociedad a una seguridad humana integral con participación de las autoridades civiles"*[27]. En el marco de la implementación de las disposiciones del acuerdo, esto implicaba asumir el reto de transitar desde una perspectiva de seguridad nacional, doctrina en nombre de la cual se había perseguido en el pasado a personas defensoras, líderes y lideresas sociales y organizaciones[28], hacia la adopción de *"la seguridad humana entendida como un derecho de la sociedad en su conjunto"*[29]. Esta perspectiva de la seguridad humana integral, como un derecho, fue incorporada las partes firmantes del acuerdo, retomando lo manifestado por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la seguridad humana y su estrecha relación con el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad: *"derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano"*[30].

El punto 2.1.2.1 del AFP dispuso la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), cuya función es establecer y garantizar las condiciones para consolidar la defensa de los derechos humanos y la participación democrática en el país, a través de la articulación de los distintos mecanismos derivados del AFP, además se estableció la constitución de una Instancia de Alto Nivel[31] (IAN). Aunado a lo anterior, el acuerdo estableció la conformación de la *"Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) para el desmantelamiento de las*

27 Ibidem.

28 Al respecto ver. https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/Informe%20El%20riesgo%20de%20defender%20y%20liderar%20DEF.pdf, págs. 15 y 22.

29 Ibidem.

30 ONU. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Asamblea General, Sexagésimo período de sesiones, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, pdf. pág. 34.

31 *"En cumplimiento de lo establecido en el punto 2.1.2.1, literal a, del acuerdo de Participación Política, la instancia de Alto Nivel tendrá como propósito la implementación del Sistema de Seguridad para el ejercicio de la política, garantizando su funcionamiento, articulación y supervisión. De igual forma será el espacio de interlocución y seguimiento para la seguridad y protección de las y los integrantes de los partidos y movimientos políticos y sociales, especialmente los que ejerzan la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil*". En: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá. 24 de noviembre de 2016. Punto: 3.4.7.2

organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo"[32]. Según el acuerdo, el objetivo de la CNGS consistiría en "*el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata este acuerdo que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz*".

En relación con la cuarta condición identificada en los aportes de la sociedad civil al proceso de negociación, se destacó la importancia de las garantías para la reincorporación de los y las excombatientes. El AFP señaló que la *"reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, sentaría las bases para la construcción de una paz estable y duradera e implicaba la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país, ratificando el compromiso de las FARC-EP de cerrar el capítulo del conflicto interno, convertirse en actor válido dentro de la democracia y contribuir decididamente a la consolidación de la convivencia pacífica, a la no repetición y a transformar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio*"[33].

En el año 2017 se expidieron instrumentos normativos para la conformación de algunos de los mecanismos previstos en el AFP en los puntos anteriormente mencionados. Lo anterior con el propósito de garantizar la seguridad humana la protección de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones, así como para los firmantes del acuerdo. Entre esos mecanismos, Michael Forst, entonces Relator Especial de la ONU sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, destacó los siguientes:

> "a) La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, presidida por el presidente de la República con la participación de la sociedad civil, encargada de adoptar una política para desmantelar las organizaciones criminales y eliminar las conductas en contra de las personas defensoras, los movimientos sociales o políticos, incluyendo los sucesores del paramilitarismo y sus redes de apoyo;

32 En: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá. 24 de noviembre de 2016. Punto: 3.4.3

33 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá. 24 de noviembre de 2016. Introducción.

b) Nuevo Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Temprana ante hechos y conductas criminales que ponen en riesgo, entre otros, a las personas defensoras, incluyendo a los líderes comunitarios; c) Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Se formuló un decreto definiendo la labor de gobernadores y alcaldes en la protección de las personas defensoras de derechos humanos"[34].

Un informe del Secretario General sobre la Misión de la ONU en Colombia manifestó, respecto al período comprendido entre el 25 de marzo y el 23 de junio de 2017, que *"los ataques contra líderes sociales y comunitarios, así como contra miembros de las FARC-EP y sus familiares, han aumentado las preocupaciones sobre la seguridad durante la fase de reincorporación y han puesto de manifiesto la importancia de ofrecer garantías de seguridad y adoptar medidas para prevenir ese tipo de violencia"*[35]. Este informe reiteró la importancia de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) para la consolidación de la paz.

Sobre la reincorporación económica de los y las excombatientes, el informe de la Misión de Verificación de la ONU reiteró que, de acuerdo a lo establecido en el AFP, este proceso *"debía estar orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan, asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local"*[36], subrayando que la reincorporación socioeconómica debe tener una base comunitaria. El AFP también señaló que el proceso de reincorporación debería tener, en todos sus aspectos, un enfoque diferencial con énfasis en los derechos de la mujer.

La necesidad de superar el abandono estatal en zonas caracterizadas por la presencia de las antiguas FARC-EP, y que luego de la firma del AFP fueron identificadas como zonas en disputas por el control territorial por parte de otros actores armados, fue un aspecto incluido en la agenda normativa mediante el Acto Legislativo 05 de 2017: *"Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado"*. En desarrollo de este instrumento se avanzó

34 En: ONU. Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos 43er período de sesiones. Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/43/51/Add.4. 24 de febrero a 20 de marzo de 2020, pdf, pág. 5.

35 En: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_secretario_general_un_sobre_la_mision_de_las_naciones_unidas_en_colombia.pdf, pág. 4.

36 En: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s_2017_745_espanol.pdf, pág. 3.

en la incorporación dentro la Constitución Política de la *"prohibición de la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes"*[37].

En relación con el balance del primer semestre del 2017, el Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia manifestó su preocupación por la continuidad de la violencia, principalmente en zonas rurales, y la persistencia de sus impactos en comunidades históricamente caracterizadas por el abandono estatal y afectadas por el conflicto armado. Además destacó la pertinencia de avanzar en la implementación de las garantías en materia de protección y seguridad incluidas en el punto 3.4 del Acuerdo Final: a) el establecimiento de mecanismos y rutas de protección, articulando lo establecido en el acuerdo con el marco normativo; b) las medidas específicas de seguridad personal y colectiva; c) un sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política, especialmente dirigido a la oposición política; y d) el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios en las zonas más afectadas por el conflicto con el propósito de avanzar en la superación de las causas estructurales y en la consolidación de la paz:

> "El punto 3.4 del Acuerdo Final comprende una amplia gama de medidas para mejorar la seguridad de los ciudadanos colombianos con posterioridad al conflicto entre el Estado y las FARC-EP, en un contexto en que —a pesar del cese al fuego, la dejación de las armas por las FARC-EP y su transformación en una organización política pacífica—sigue habiendo grupos ilegales y modelos arraigados de violencia, que afectan en particular a las zonas rurales y las comunidades que más han sufrido durante décadas de violencia. Las medidas de seguridad se ajustan a la orientación general del Acuerdo Final, que, a fin de garantizar una paz duradera, centra los esfuerzos de consolidación de la paz en la estabilización de las áreas rurales del país, en particular en las pobres y extremadamente pobres donde el impacto del conflicto fue considerable, las instituciones estatales son débiles, hay cultivos de uso ilícito y se dan otras formas de actividades económicas ilegales[38].

37 Acto Legislativo N°. 05 de 2017.

38 Ibidem, pág. 4.

El año 2018 estuvo marcado por el cambio de Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón al Gobierno de Iván Duque Márquez, identificándose diferencias en el avance de la implementación del AFP. Los aportes del Gobierno saliente consistieron en la firma del AFP, en el mecanismo de refrendación de lo acordado, en el Diálogo Nacional como escenario para recoger los aportes que respaldaron el 'sí' y el 'no' al Acuerdo de Paz de Cartagena, en la firma del Acuerdo Final de Paz y en los esfuerzos para la incorporación normativa de algunas disposiciones del acuerdo. Para avanzar en la construcción de paz estable y duradera, el Gobierno saliente debía continuar con el desarrollo del marco normativo con fundamento en el AFP y dar continuidad al proceso de interlocución con la sociedad civil, como un aspecto nodal para consolidar el respaldo al acuerdo.

En relación con las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atentan contra personas defensoras, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, (Punto 3.4), la Misión de Verificación de la ONU en Colombia formuló las siguientes observaciones respecto al período comprendido entre el 26 de septiembre y el 26 de diciembre de 2018:

> "Se han creado la mayoría de los mecanismos previstos en el punto 3.4 del Acuerdo de Paz, aunque no se han aplicado plenamente. Las principales entidades encargadas de la prevención, protección e investigación son las siguientes: el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, para superar con eficacia los escollos actuales en relación con las garantías de seguridad tanto para los exmiembros de las FARC-EP como para las comunidades, es importante que los órganos clave encargados de implementar esas garantías de conformidad con el punto 3.4 operen con la atención puesta en una coordinación interinstitucional sobre el terreno más efectiva"[39].

Durante la visita al país realizada del 20 de noviembre al 3 de diciembre del 2018, Michael Forst, entonces Relator de la ONU sobre la situación de las personas defensoras, identificó la coexistencia de elementos estructurales y las demoras en la

39 En: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1845595.pdf, pág. 10.

implementación del AFP como factores generadores de violencia contra quienes defienden derechos y lideran causas sociales en Colombia. El relator describió este contexto a través de un ciclo en el cual la precaria o nula presencia del Estado en zonas predominantemente rurales fue asumida por el control de las FARC-EP, cuyo proceso de desmovilización y reincorporación posibilitó que *"grupos armados ilegales y grupos delictivos entraran en estas zonas, controlando las economías ilícitas, dando lugar a un aumento de la violencia"*[40].

En el marco de la visita a Colombia del relator Michael Forst, el Gobierno del presidente Iván Duque convocó a una reunión con la participación del Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Viceministerio de Relaciones Exteriores y los representantes de algunos ministerios. En esta oportunidad, el equipo de Gobierno presentó al relator el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)[41], manifestando que desde el mes de noviembre de 2018 se estaba avanzando en la adopción de este conjunto de disposiciones como un mecanismo para dar una respuesta articulada a la violencia contra personas defensoras por parte de las instituciones del Estado, tal como lo registró el relator en su declaración de fin de misión:

> "El Plan de Acción Oportuna, fue presentado como una prioridad fundamental de la nueva administración. El Asesor del presidente aclaró que este plan sienta las bases para desarrollar una política integral sobre el tema, que su desarrollo involucraría a la sociedad civil y a los defensores y defensoras de los derechos humanos y que se consultaría a tales actores durante todo el proceso. Asimismo, el asesor del presidente declaró que la comunidad internacional también sería parte del proceso"[42].

Al respecto, es necesario precisar que no se ha cumplido con las expectativas generadas a partir del PAO, identificado "*como una serie de acciones articuladas a implementar por el Estado, con el propósito de dar respuesta a la situación de violencia*

40 ONU. Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos 43er período de sesiones. Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/43/51/Add.4. 24 de febrero a 20 de marzo de 2020, pdf, pág. 10.

41 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf, pág. 5.

42 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf, pág. 9.

contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, ante la situación de cualquier riesgo que se origina en el territorio colombiano"[43] . El PAO fue presentado por el entonces Alto Consejero Presidencial para los Derechos Humanos al relator Michael Forst, como el instrumento que sería la base y punto de partida de la política integral en materia de protección para personas defensoras de derechos humanos.

De conformidad con lo manifestado por el relator Michael Forst en su visita a Colombia, una política integral para las personas defensoras, desde sus cimientos, debe cumplir con los siguientes propósitos: prevenir violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras y adoptar medidas que ataquen las causas estructurales de la situación de riesgo de los defensores y las defensoras[44]. Además, el relator destacó que es necesario que esta política prevea la articulación con los mecanismos de protección existentes y que cuente en su implementación y seguimiento con la participación las personas defensoras, líderes y lideresas sociales. Respecto a la situación de las personas defensoras, en el informe citado el relator subrayó *"la importancia de la implementación efectiva del Acuerdo de Paz y la elaboración de una política integral para la defensa de los derechos humanos, con la plena participación de las personas defensoras y la sociedad civil, y mayores avances en la lucha contra la impunidad para garantizar un entorno seguro y propicio para los defensores*"[45].

Durante el Gobierno del presidente Duque, la expedición de la Ley 1941 de 2018 y del Decreto 2278 de 2019 generaron preocupación sobre el énfasis dado a la militarización de los territorios, agudizando la situación de las personas defensoras ante los precarios avances en la adopción de garantías en materia de protección, seguridad y medidas para desempeñar la defensa de los derechos humanos y la reivindicación de las causas sociales en un entorno seguro. Esta ley facultó al Consejo Nacional de Seguridad para declarar Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) a regiones afectadas por la criminalidad, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, sostenida e integral por parte del

43 https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevencion_y_proteccion_0.pdf, pág. 24.

44 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf, pág. 9.

45 ONU. Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos 43er período de sesiones. Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/43/51/Add.4. 24 de febrero a 20 de marzo de 2020, pdf, pág. 4.

Estado. El Gobierno nacional destacó la necesidad de avanzar en la implementación de esta estrategia para los lugares más afectados por la debilidad institucional, la presencia de grupos armados organizados, las economías ilícitas y la pobreza, señalando que los territorios serían en adelante Zonas Futuro.

> "Las Zonas Futuro son una estrategia civil de intervención y focalización de programas, planes y recursos estatales, en territorios que requieren una acción unificada, interagencial, coordinada, sostenida e integral del Estado, conforme la Ley 1941 de 2018 y el Decreto 2278 de 2019. Son cinco Zonas Futuro, ubicadas en Pacífico Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca y Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños. Para cada una hay un delegado directo del presidente, que es uno de los actuales consejeros, quienes tienen la responsabilidad de impulsar la acción de las diferentes entidades del Gobierno Nacional en cada región"[46].

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, manifestó en el informe correspondiente al año 2019, su preocupación respecto a Colombia, al identificar el predominio del componente militar en zonas históricamente desatendidas por el Estado:

> "Los esfuerzos para establecer una presencia integral del Estado, particularmente de autoridades civiles, incluyendo la Fiscalía General de la Nación y la policía, fueron insuficientes, en particular en las zonas rurales. Las cinco "Zonas Estratégicas de Intervención Integral" establecidas por el Gobierno a través del Decreto núm. 2278 de 2019 fueron creadas para atender este vacío. Sin embargo, el ACNUDH observó que la presencia estatal en estas zonas continuaba siendo predominantemente militar y el avance para establecer una mayor presencia de autoridades civiles había sido lento"[47].

Además, el informe citado llamó la atención sobre la persistencia de altos niveles de violencia, graves violaciones a los derechos humanos, y el incremento de las agresiones a las personas defensoras, sus comunidades, organizaciones y pueblos:

46 En: http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1474/consejo-de-seguridad-nacional-aprobo-los-planes-para-las-zonas-futuro/

47 En: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DDHH-2019.pdf, pág. 3.

> "El ACNUDH insiste en la importancia de continuar avanzando en la implementación de todos los capítulos del Acuerdo de Paz, de una manera integral y sostenida, especialmente en las zonas rurales, manteniendo la centralidad en los derechos de las víctimas y en el disfrute general de los derechos humanos. Al ser un proceso de largo alcance, será necesario que reciba el apoyo y el compromiso de la sociedad y autoridades colombianas, así como de la comunidad internacional"[48].

Este informe reiteró la necesidad de atender las causas estructurales que generan violencia, especialmente en las zonas rurales, caracterizadas por la falta de acceso a la justicia y por la falta de garantías para la protección los derechos humanos. Un informe de la MAPP/OEA, coincidió con este llamado a la urgente presencia integral del Estado, ante la persistencia de las violaciones a los derechos humanos y con el propósito de prevenir los riesgos y proteger los liderazgos:

> "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"[49].

En el 2020, el panorama de violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales se caracterizó por la agudización de la violencia en medio de las dificultades en la implementación del AFP y por la crisis humanitaria generada con ocasión de la pandemia. Estas dos condiciones predominantes en el contexto dejaron en evidencia la precariedad en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), y la inexistencia de garantías en materia de protección y seguridad humana para quienes defienden derechos y lideran causas sociales, en zonas que continúan sufriendo los impactos del conflicto armado, de la injusticia y de la exclusión social[50].

48 ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Colombia. 24 de febrero a 20 de marzo de 2020. A/HRC/43/3/Add.3, pdf. pág. 2.

49 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. 10. En: https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/11/XXVII-Informe-Semestral_Espa%C3%B1ol.pdf

50 Al respecto ver: https://coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=384, pág. 3.

El informe de Mary Lawlor, designada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU como Relatora Especial sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, a partir del 1º de mayo de 2020, hizo referencia a la importancia de centrar las obligaciones del Estado en materia de prevención. La relatora destacó que para ello es fundamental la acción oportuna ante las amenazas, para la protección de las personas defensora*: "Comprender las amenazas contra los defensores es importante a efectos de prevención y protección. Si bien existen datos sobre el número de asesinatos, resulta más difícil registrar y documentar las amenazas, así como datos sólidos sobre las pautas de las escaladas que conducen de las amenazas a los asesinatos"*[51].

La inminencia de los riesgos y la escasa respuesta estatal en materia de protección y garantías de seguridad fueron denunciadas mediante la movilización de la minga por la defensa de la vida, el territorio, la democracia, la justicia y la paz[52]. Tal como lo destacó en diciembre de 2020 el informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia: *"En octubre -de 2020-, miles de indígenas de la región Suroccidente de Colombia, organizados en una forma de movilización social llamada minga, se dirigieron a Bogotá para exigir mejores condiciones de seguridad en sus territorios y la implementación del Acuerdo Final"*[53].

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 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 AFP contribuirían a *"reversar los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio"*[54].

Ante este panorama la CIDH reiteró durante el 2020 que *"la violencia se ha enfocado en diversos territorios del país, especialmente en aquellos que de manera histórica se han visto afectados por el conflicto armado interno, en perjuicio principalmente de líderes*

51 ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor: "Última advertencia: los defensores de los derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos". 22 de febrero a 19 de marzo de 2021. A/HRC/46/35, pdf, pág. 12.

52 En: https://coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=455, pdf, pág. 4.

53 En: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2037704.pdf, pág. 2.

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

sociales"[55]. Además manifestó una vez más su preocupación por la agudización de la violencia en el marco de la pandemia, ante la continuidad de los impactos del conflicto armado; rechazó los ataques contra personas defensoras en Colombia y haciendo énfasis en la necesidad de garantías para preservar la vida de los líderes y lideresas [56]; condenó los riesgos a los que están expuestas las personas defensoras en el marco de medidas de confinamiento y de la pandemia[57] y expresó su preocupación por el sostenido número de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos durante el primer semestre[58].

Un informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia identificó como aspecto nodal para superar las dificultades en la implementación del AFP el cumplimiento de las medidas previstas en el punto 3.4 sobre las garantías en materia de protección y seguridad, *"la presencia sostenida e integrada de las instituciones del Estado como el medio más eficaz para garantizar la paz y la estabilidad en los territorios"*[59]. Además 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"*[60]. En el comunicado mencionado se destacó la necesidad de implementar los mecanismos de garantías de seguridad establecidos en el AFP, de llevar la presencia integral del Estado en las regiones afectadas por el conflicto y de orientar sus esfuerzos en la lucha contra la impunidad.

El panorama general de violaciones al derecho a la vida contra quienes defienden derechos y reivindican causas sociales, que presentaremos a continuación, revela la urgencia de avanzar en materia de prevención, protección y no repetición de las violaciones a los derechos de las personas defensoras, en relación con la lucha contra la impunidad y respecto al cumplimiento de obligación del Estado de garantizar un entorno seguro y propicio para las personas defensoras, los líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones en Colombia.

55 En: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/185.asp

56 En http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/062.asp

57 En http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/101.asp

58 http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/174.asp

59 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. S/2020/239. 26 de marzo de 2020 En: https://nacionesunidas.org.co/noticias/comunicados-de-prensa/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia-sc-14255/

60 Ibidem.

1.2. Panorama general de violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, 2016-2020

En el período mencionado se identificaron los siguientes aspectos generales en la violencia contra quienes defienden derechos y lideran causas sociales, sus comunidades y organizaciones:

- Continuidad de los asesinatos como modalidad de violencia contra las personas defensoras en el marco de la disputa por el control social y territorial.
- Predominio de amenazas previas a los asesinatos y amenazas posteriores a los asesinatos, desplazamientos forzados y confinamientos como mecanismos para intimidar a las personas defensoras, sus comunidades y organizaciones e impedir la denuncia y visibilización de los crímenes.
- Violaciones a los derechos de los pueblos indígenas, el pueblo afrocolombiano, comunidades campesinas y organizaciones vinculadas a la defensa de los derechos territoriales y a la defensa del AFP.
- Impactos diferenciados en las violaciones a los derechos de las mujeres defensoras y lideresas sociales y personas defensoras LGBT, y persistencia en la invisibilización de los hechos de violencia contra mujeres y personas defensoras LGBT en el marco de su labor de defensa de los derechos y reivindicación de las causas sociales.

A continuación, se propone un análisis de la información recopilada en base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de la CCJ en el periodo 2016-2020, teniendo en cuenta la continuidad y focalización en las violaciones al derecho a la vida; la frecuencia e incremento de estas violaciones; la labor desarrollada por las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en medio de las violaciones a los derechos humanos, las organizaciones victimizadas y los presuntos autores o responsables de las agresiones al derecho de la vida.

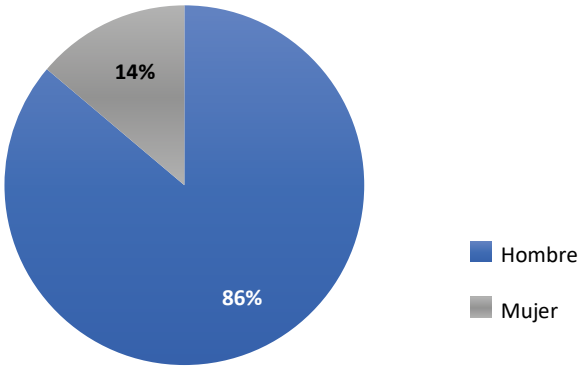
- **Continuidad y focalización de las violaciones al derecho a la vida en el territorio nacional durante los años 2016 a 2020**

En el período comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2020, la base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de la CCJ registró un total de 1.062 casos de violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia.

Del total de estos casos, 1.051 corresponden a homicidios (98,96 %) y 11 (1,04 %) a casos de desaparición forzada.

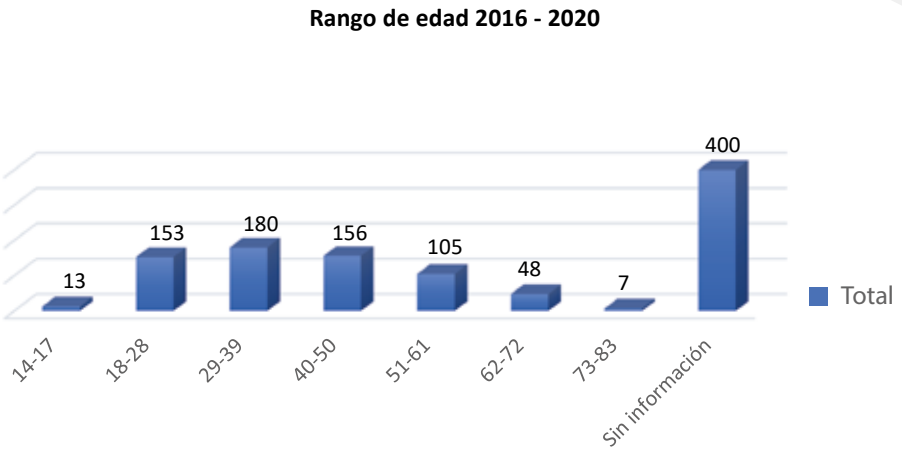
El 14 % de las víctimas pertenecía al género femenino con 147 casos, y el 86 % al género masculino con 915 casos. En cuanto a la orientación sexual de las personas defensoras víctimas, fue posible identificar a dos personas gays, una persona lesbiana y una mujer bisexual. Respecto de la identidad de género, se identificó a tres personas transgénero y 6 personas LGBT sin determinar, lo anterior debido al subregistro y los vacíos de información existentes en las secundarias consultadas sobre este tema.

Afectaciones por género 2016 - 2020



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

En relación con la caracterización de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales asesinadas en el período comprendido entre los años 2016 y 2020, el rango de edad con mayor afectación se encuentra entre los 29 y 39 años con 180 casos, seguido por el rango de 40 a 50 años con 156 casos, y en tercer lugar el rango comprendido entre 18 y 28 años con 153 casos. Es necesario precisar que, aunque en las edades comprendidas entre 51 y 61 años el número de casos es menor, sigue superando los 100 casos registrados. De acuerdo con la información documentada en la base de datos, no fue posible registrar la edad de las víctimas en 400 casos.

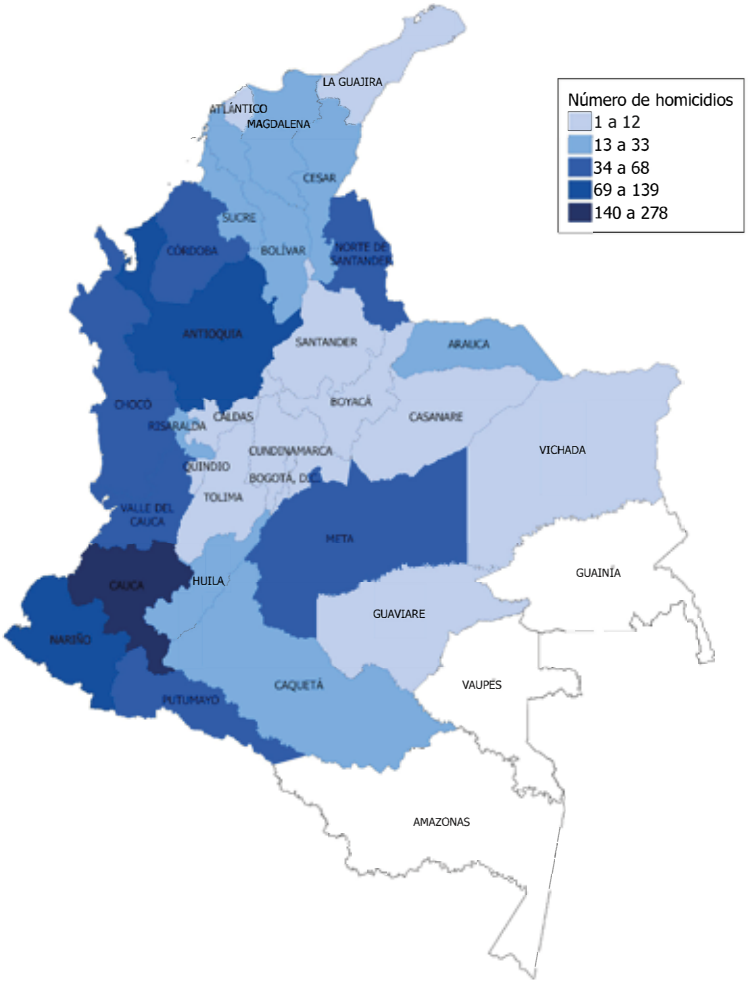


Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Departamentos y municipios con mayor número de violaciones**

En cuanto a la distribución geográfica, los casos concentraron en 29 de los 32 departamentos del país. Las violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, se encuentra focalizada en los siguientes departamentos: Cauca con 278 casos, seguido de Antioquia con 139, Nariño con 92, Valle del Cauca con 68, Putumayo con 63, Norte de Santander con 58, Córdoba con 50, Chocó y Meta con 36 casos cada uno; Caquetá con 33 y Huila con 24 casos registrados. Entre los departamentos con cifras registradas menores a 20 casos se encuentran Bolívar con 20 personas defensoras asesinadas, Magdalena con 17 casos, Cesar y Arauca con 16 casos, Risaralda con 15, Sucre con 14, La Guajira con 12 y Bogotá D.C. con 10 casos.

Homicidios por departamento
1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2020



Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. (2016 a 2020)

Elaboración: Área de Investigación de la Comisión Colombiana de Juristas.

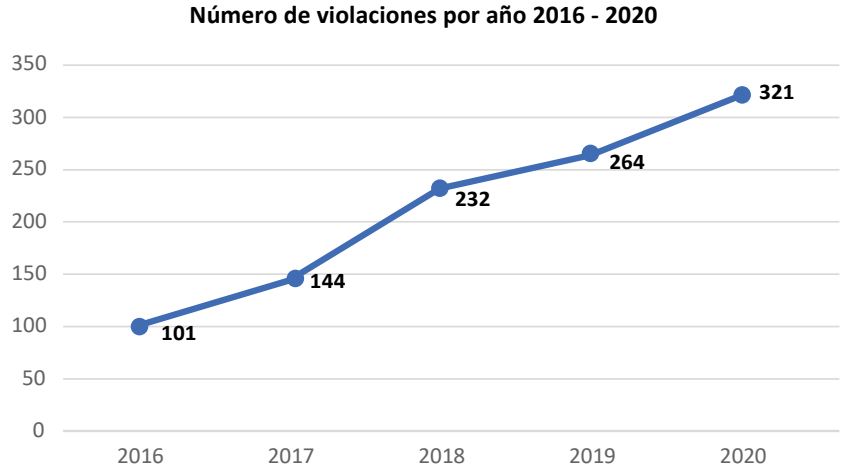
A nivel municipal, las violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras se presentan en 584 de los 1.103 municipios del territorio nacional. Los municipios que concentran el mayor número de violaciones son: Tumaco con 44 casos registrados, Caloto con 38 casos, Corinto con 31, Santander de Quilichao y Tarazá con 28 casos cada uno y Toribío con 22 casos.

Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Tumaco	44	Ituango	8	Turbo	5
Caloto	38	Montelíbano	8	Belén de los Andaquíes	4
Corinto	31	Cartagena del Chairá	7	Cartago	4
Santander de Quilichao	28	Caucasia	7	Chiriguaná	4
Tarazá	28	López de Micay	7	Dosquebradas	4
Toribío	22	Morales	7	El Dovio	4
El Tambo	17	Puerto Libertador	7	El Tarra	4
Puerto Guzmán	17	Quibdó	7	Florencia	4
Suárez	17	San Miguel	7	Guapi	4
Puerto Asís	16	San Vicente del Caguán	7	Jamundí	4
Cúcuta	14	Santa Marta	7	La Montañita	4
Páez	14	Bolívar	6	La Uribe	4
Tibú	14	Cajibío	6	Maicao	4
Medellín	13	Caldono	6	Mercaderes	4
Argelia	12	Ciénaga de Oro	6	Mesetas	4
Riosucio	12	Miranda	6	Orito	4
San José de Uré	12	Puerto Rico	6	Palmira	4
Cali	11	San Marcos	6	Pereira	4
Ricaurte	11	Almaguer	5	Piamonte	4
Tierralta	11	Balboa	5	Puerto Caicedo	4
Barbacoas	10	Briceño	5	Rosas	4
Bogotá D. C.	10	Convención	5	San José del Guaviare	4
Buenos Aires	10	Mocoa	5	San Pablo	4
Cáceres	10	Patía	5	Soacha	4
El Bagre	10	Riohacha	5	Sucre	4
La Macarena	10	Samaniego	5	Tuluá	4
Buenaventura	9	Saravena	5	Valdivia	4
Dagua	9	Tame	5		
Algeciras	8	Totoró	5		

Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Frecuencia y continuidad de las violaciones al derecho a la vida 2016-2020**

A partir de las 1.062 violaciones al derecho a la vida documentadas a través de la base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de la CCJ, se hace evidente el incremento continuo de estos hechos que van en contravía del AFP. Para el año 2016 se registraron 101 casos y en el año 2017, 144 casos. Estas cifras que demuestran un aumento del 42,5 % de un año a otro. En el año 2018 se registraron 232 casos, con un aumento del 61,1 % con respecto al año inmediatamente anterior, y de un 129,7 % respecto del año 2016. Siguiendo esta tendencia, en el año 2019 se documentaron 264 casos y respecto al año 2020 se identificó un dramático ascenso, con 321 casos registrados. Con lo anterior, en el comparativo consolidado entre el 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2020 se evidencia un alarmante aumento en los casos registrados, correspondiente al 217,8 % en un período de 5 años.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

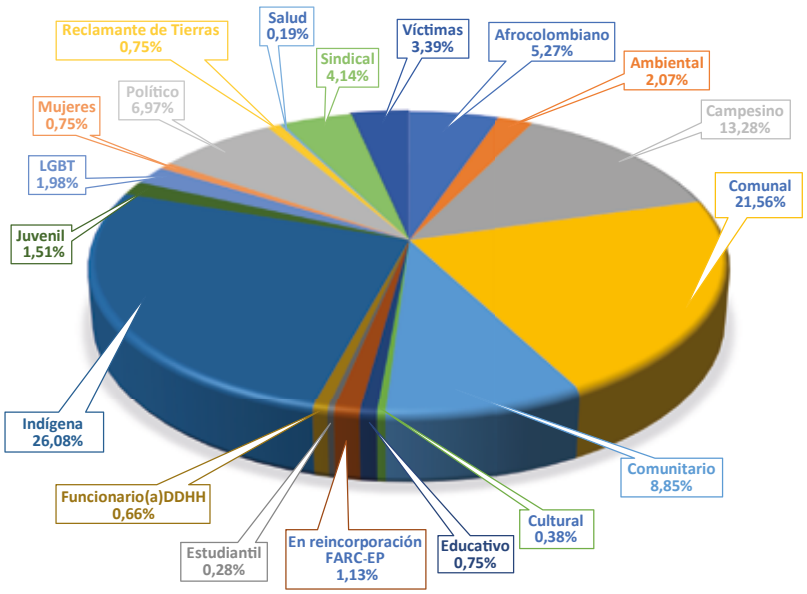
- **Labor de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en medio de las violaciones a los derechos humanos**

En cuanto a los homicidios relacionados con liderazgo y /o defensa de los derechos humanos[61], el sector más afectado en el período 2016-2020 es el indígena con

61 Para identificar el perfil de liderazgo o de defensa de los derechos humanos, la CCJ se basó en la categorización establecida por la Defensoría del Pueblo, ampliando la caracterización de los roles de liderazgo, mediante la adopción de enfoques diferenciales de género y étnicos. La categorización del rol de liderazgo y defensa de los

277 casos, que representan el 26.08 % del total de hechos registrados; posteriormente se encuentra el sector comunal con 229 casos (21.56 %); en tercer lugar, se encuentra el sector de liderazgo campesino con 141 víctimas (13.28 %) del total de violaciones del derecho a la vida.

Sector de liderazgo social y/o defensa de derechos humanos



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Los sectores comunitario, político, afrocolombiano, sindical, de víctimas, ambiental y activistas de los derechos de las personas LGBT, continúan siendo afectados por violaciones del derecho a la vida y la integridad hacia sus líderes y lideresas. Un aspecto frecuente, identificado al documentar la pertenencia al sector de liderazgo social y/ o defensa de derechos humanos, es la vinculación a más de uno de estos sectores, lo cual se refleja en el desarrollo de roles diversos y complementarios en sus labores de liderazgo y

derechos humanos se definió con base en el liderazgo más activo o notorio de las personas defensoras de derechos, identificándose las siguientes categorías: 1. Comunal, 2. Comunitario, 3. Campesino; 4. Ambiental; 5. Afrocolombiano; 6. Víctimas; 7. Sindical; 8. Salud; 9. Reclamante de tierras; 10. Político; 11. Mujeres; 12. LGBT; 13. Juvenil: 14 Indígena; 15. Funcionario de DDHH; 16. Estudiantil; 17. En reincorporación FARC-EP; 18. Educativo; 19. Cultural o deportivo.

defensa de los derechos. Por ejemplo, el caso de una mujer campesina, que reivindica los derechos del campesinado y de las mujeres, pertenece a una junta veredal y lidera la defensa de los derechos a la salud y al medio ambiente sano, ante la explotación de una mina de carbón en su municipio. Sobre la confluencia de varios roles de liderazgo y/o defensa de los derechos humanos, en las personas defensoras, Indepaz, el Programa Somos Defensores, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, la Fundación Forjando Futuros y la Comisión Colombiana de Juristas, identificaron en un informe conjunto que la combinación de roles de liderazgo genera mayor vulnerabilidad y concentra diversos factores de riesgo de violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras líderes y lideresas, señalando que "*un patrón identificado en el asesinato de los líderes sociales es que las personas defensoras, líderes y lideresas asesinados pertenecían a más de un sector de defensa de los derechos humanos*"[62].

Otro aspecto identificado es que en algunos casos documentados confluyen la condición de ser persona en reincorporación o excombatiente de la antigua guerrilla de las FARC-EP, con su vinculación respecto a algunos sectores de liderazgo social como el político[63]. En estos casos, varios factores de riesgo pueden afectar a una sola persona, estando la estigmatización en el centro de las violaciones a sus derechos.

- **Tipo de Organizaciones afectadas por violaciones a la vida**

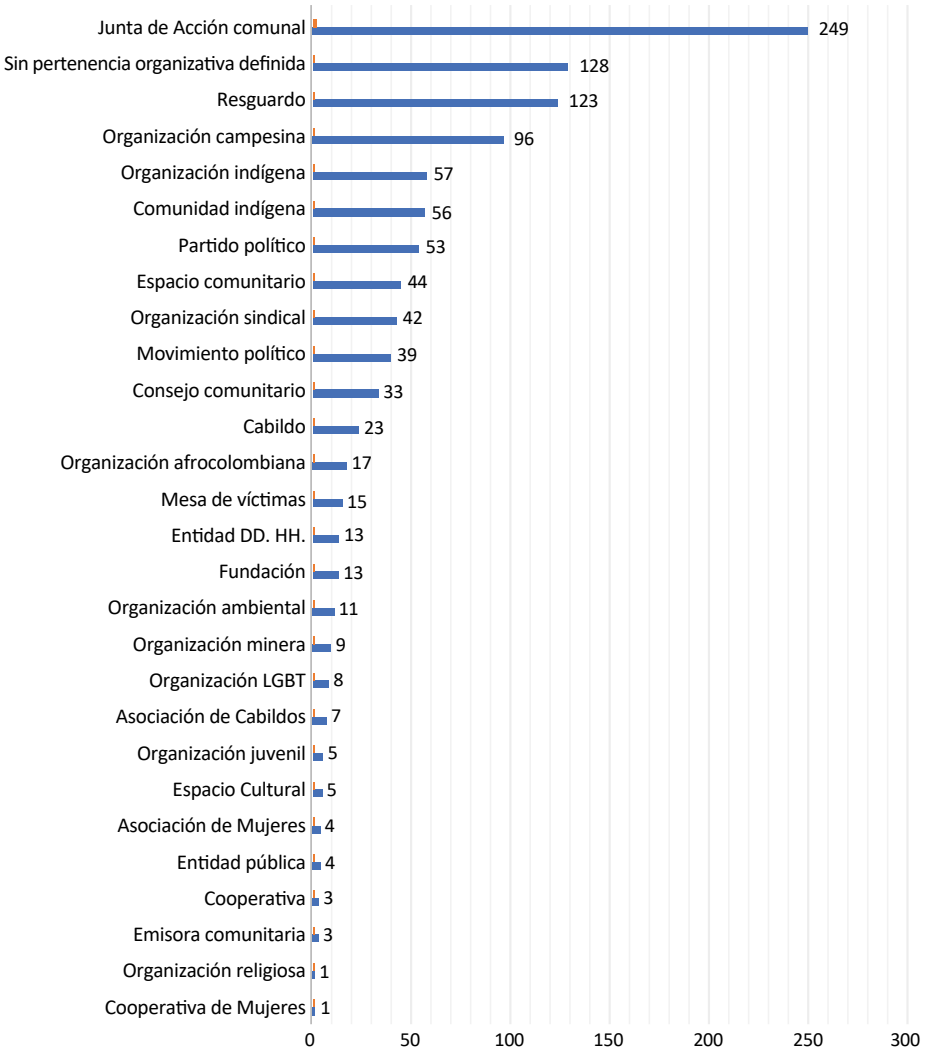
De acuerdo a la información contenida en la base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de la CCJ, las organizaciones que evidencian un mayor impacto en la vulneración de los derechos de sus integrantes son: las juntas de acción comunal con 249 casos (23,4 %), seguido de los resguardos con 123 casos (11,5 %), en tercer lugar, las organizaciones campesinas con 96 casos

62 Informe: Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia de investigación, juzgamiento y sanción. Patrones en el asesinato de las personas defensoras, líderes, lideresas sociales y excombatientes en los territorios de Norte del Cauca; Urabá antioqueño y Bajo Atrato chocoano; Sur de Córdoba; Nordeste y Bajo Cauca antioqueño. Indepaz, Comisión Colombiana de Juristas, Programa Somos Defensores, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Fundación Forjando Futuros. 2020, pág. 13. En: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=488

63 "*Respecto a los excombatientes, se identificó que, además de esta condición, también ejercían labores de liderazgo social y defensa de derechos humanos, en Juntas de Acción Comunal (JAC) y en los sectores político y campesino. Al confluir estos factores de riesgo en una sola persona, se reafirma la sistematicidad en los asesinatos contra excombatientes que respaldan el AFP, y requerirían garantías en materia de protección y seguridad por ejercer también labores de liderazgo social.*" Informe: Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia de investigación, juzgamiento y sanción. Patrones en el asesinato de las personas defensoras, líderes, lideresas sociales y excombatientes en los territorios de Norte del Cauca; Urabá antioqueño y Bajo Atrato chocoano; Sur de Córdoba; Nordeste y Bajo Cauca antioqueño. Indepaz, Comisión Colombiana de Juristas, Programa Somos Defensores, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Fundación Forjando Futuros. 2020, pág. 13. En: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=488

(9 %), seguidas de las organizaciones indígenas con 57 casos (5,37 %) y las comunidades indígenas con 56 casos (5,2%). En 128 casos no se contaba con información sobre la pertenencia organizativa de las víctimas.

Tipo de organizaciones afectadas con violaciones al derecho a la vida

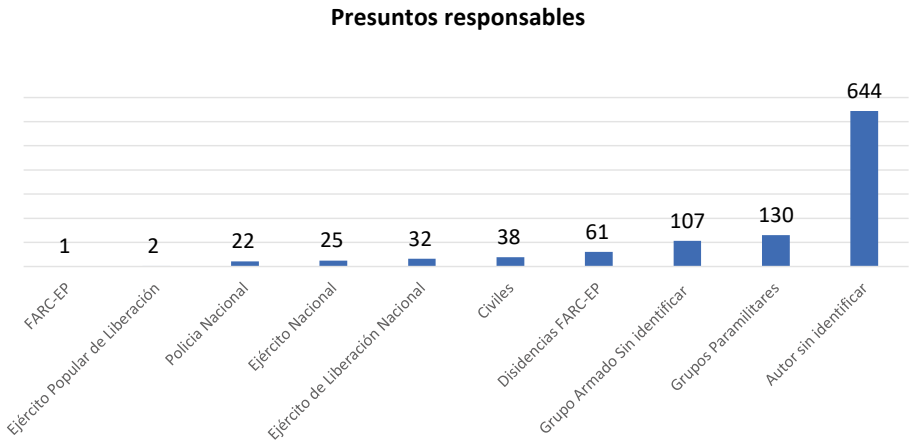


Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2020.

Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Presuntos autores o responsables de las agresiones al derecho de la vida de las personas defensoras de derechos humanos, 2016-2020**

De las 1.062 violaciones al derecho a la vida documentadas a través de la base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras, en el período comprendido entre el 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2020, no se cuenta con información en 60,6 % de estos, es decir en 644 casos.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. (1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2020). Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Con fundamento en la información documentada fue posible identificar como presuntos responsables en 130 casos a grupos paramilitares representando el 12,2 %. En 107 casos se establecieron como responsables a grupos armados sin identificar, correspondiente al 10,7 % de las agresiones. En 61 casos, a grupos denominados Disidencias FARC-EP con 5,74 %. Como responsables, también se encuentran los denominados presuntos autores civiles[64] con 38 casos, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) con 32 casos, Ejército Nacional con 25 casos, Policía Nacional con 22 casos, Ejército de Liberación Popular (EPL) con 2 casos y las FARC-EP con un caso ocurrido en el año 2016, antes de la firma del AFP.

64 El presunto 'autor civil' hace referencia a la presunta responsabilidad de parte de una persona civil, es decir, que no tiene relación o pertenencia a ningún grupo armado. Cabe aclarar que en algunos de estos casos se trata de feminicidios, en que la noticia nos remite a la persona que cometió el hecho con nombres y apellidos propios. Se diferencia del 'autor sin identificar' en que esta presunta autoría no cuenta con información o indicios de quién fue el presunto responsable, mientras que en el presunto 'autor civil' se cuenta con información básica de la persona y el hecho, como son el nombre, el apellido, el lugar de los hechos y las circunstancias.

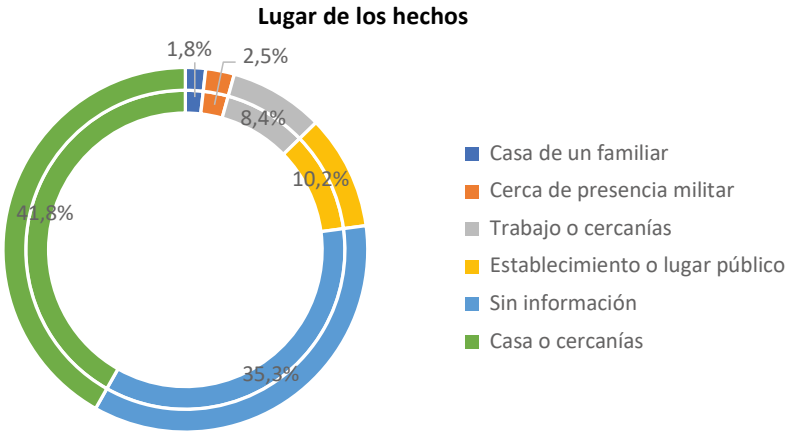
Frente a los posibles móviles o causas de las violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, se identificaron en el proceso de documentación de casos los siguientes: denuncia de actividades ilegales tales como corrupción, deforestación y despojo de tierras; oposición a los intereses de grupos armados por el control territorial. Además el debilitamiento, la estigmatización y la persecución a los procesos organizativos y espacios de diálogo local y defensa de derechos de las comunidades, pueblos y organizaciones, ha sido identificada como otra de las posibles causas de las violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales.

En algunos casos registrados, además de los roles de liderazgo social y de la pertenencia a determinada organización, las condiciones diferenciales de las víctimas, tales como la orientación sexual, el género, la etnia y la identidad campesina, están relacionadas con los posibles móviles de los crímenes. Aunado a lo anterior, durante el 2020 las medidas de confinamiento y aislamiento preventivo obligatorio decretadas en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica generada por el Covid-19, han aumentado de manera significativa las amenazas a las personas defensoras, líderes y lideresas[65]. Este escenario coincidió con el incremento de las disputas por el control social y territorial por parte de los actores armados con presencia en zonas caracterizadas por la escasa presencia estatal y por ser territorios en los que la defensa de los derechos humanos continúa siendo una labor de alto riesgo.

- **Circunstancias y mecanismos de agresión**

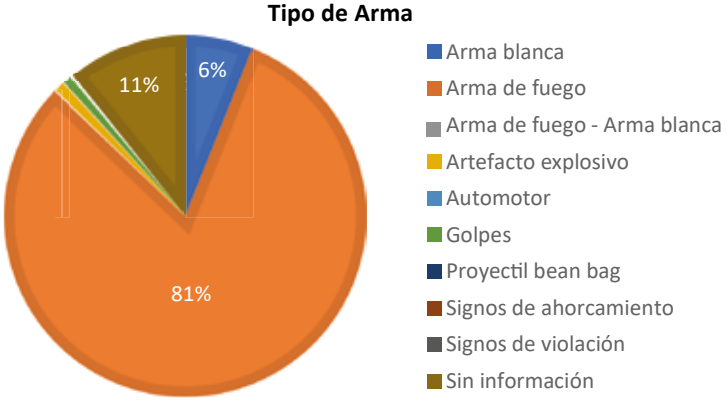
Entre enero de 2016 a diciembre de 2020, de los 1.062 casos documentados, el 41,8 % de las agresiones ocurrieron en el lugar de habitación de las víctimas o en cercanías a la misma; en el 10,2 % de los casos las víctimas se encontraban en un establecimiento o lugar público; en el 8,4 % en su lugar de trabajo o cercanías; en el 2,5 % cerca de un lugar donde existía presencia de fuerza pública y por último, en un 1,8 % el lugar de los hechos estaba en cercanías al sitio de habitación de un familiar o persona cercana a la víctima.

65 Ver: Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz (2020), "Dinámicas de violencia, afectación a civiles y control social durante la cuarentena en Colombia: Un análisis de los factores de riesgo en los territorios y las poblaciones de interés para la Jurisdicción Especial para la Paz", Jurisdicción Especial para la Paz, Bogotá, 2020.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

En relación con el tipo de arma utilizada, teniendo en cuenta la información de la base de datos de la CCJ, predomina el uso de arma de fuego en la mayoría de las victimizaciones, reportando 861 casos que corresponden al 81 % del total. El uso de arma blanca está asociado en 64 casos, que representan el 6 %. En el mismo período se reporta el uso de artefactos explosivos en 10 casos, golpes en 8 casos y el uso de proyectiles tipo *bean bag* en un caso, el uso de arma de fuego y arma blanca, en un caso y el uso de un automotor en un caso. Por último, como circunstancias asociadas al tipo de arma, se encontraron signos de ahorcamiento y signos de violación en un caso, cada uno. Respecto a 114 casos no existe información sobre el tipo de arma utilizada, correspondiente al 11 % del total.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

La Defensoría del Pueblo identificó como mecanismos e instrumentos de agresión los siguientes: acciones de estigmatización, seguimientos ilegales, atentados, registros fotográficos no autorizados, hostigamientos, panfletos, mensajes estigmatizantes y amenazantes difundidos principalmente a través de redes sociales y de llamadas telefónicas[66]. El conjunto de circunstancias, móviles, mecanismos e instrumentos de agresión contra las personas defensoras, líderes y lideresas, reiteran la necesidad de avanzar en la implementación del AFP. Aunado a lo anterior, es necesario el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de prevención, respeto y protección, para que en Colombia exista un entorno seguro para el desarrollo de la labor de quienes defienden derechos y lideran causas sociales, de conformidad con las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales.

1.3. Mecanismos de formulación de recomendaciones de la ONU sobre personas defensoras en Colombia, 2016-2020

Las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos son sugerencias que se formulan a los Estados en virtud de procesos de revisión al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos. Por lo general, son elaboradas por expertas y expertos independientes, integrantes de diversos mecanismos de protección internacional de los derechos humanos. Estas recomendaciones son el resultado del análisis de la situación de cada país y vinculan diversas fuentes. Respecto a Colombia, las recomendaciones de la ONU sobre las personas defensoras, líderes y lideresas sociales surgen de la información que provee el Estado colombiano y las organizaciones de sociedad civil. Aunado a lo anterior, algunas recomendaciones son formuladas también por otros Estados, como ocurre con aquellos que hacen parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en el marco del Examen Periódico Universal (EPU).

El propósito de estas recomendaciones es llamar la atención y orientar al Estado sobre aquellos aspectos de derechos humanos en los cuales se evidencia un insuficiente cumplimiento, o en relación con los cuales se identifican aspectos que se deben mejorar. En este sentido, las recomendaciones son sugerencias concretas de medidas a adoptar o de acciones a emprender por parte de las autoridades del Estado respecto al cual se dirigen. Aunado a lo anterior, las recomendaciones son aspectos puntuales abordados en relación con temas específicos de derechos humanos sobre los cuales un Estado puede recibir asistencia técnica, o establecer prioridades para gestionar recursos de

66 Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana No. 041 del 25 de agosto de 2020, pág. 17.

cooperación internacional en derechos humanos. Lo anterior con el fin de mejorar el nivel de cumplimiento de sus obligaciones.

Durante el periodo 2016-2020, ocho (8) organismos de la ONU formularon 90 recomendaciones al Estado Colombiano, relacionadas con la situación de las personas defensoras:

- El Comité de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, uno de los órganos de supervisión más antiguos y que abarca la supervisión de un ámbito amplio de derechos[67].
- El Comité sobre Desapariciones Forzadas, el más reciente de los órganos de vigilancia de tratados[68], y el cual examinó por primera vez a Colombia en 2016.
- El Comité de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[69], el cual formuló recomendaciones específicas sobre las personas defensoras de los derechos económicos, sociales y culturales, y de los derechos a un medio ambiente sano, adecuado y saludable[70].
- El Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer[71], el cual enfoca sus recomendaciones en mejorar la situación de las mujeres defensoras de los derechos humanos y de la paz.
- El Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial[72], que concentró sus recomendaciones en los líderes indígenas y afrocolombianos.

67 Ver: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx.

68 Ver: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx.

69 Ver: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx.

70 El reconocimiento del derecho a un ambiente sano, adecuado y saludable, ha sido destacado en el marco del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en los siguientes términos: *"El Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible y sostenible describe las buenas prácticas seguidas por los Estados en el reconocimiento del derecho a vivir en un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible y en la aplicación de los elementos de procedimiento y sustantivos de ese derecho. Este derecho humano fundamental está reconocido en la actualidad en la legislación de más del 80 % (156 de 193) de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Los elementos de procedimiento son el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia y a recursos efectivos".* Ver: https://undocs.org/es/A/HRC/43/53. 30 de diciembre de 2019.

71 Ver: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx.

72 Ver: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx.

- El Relator Especial sobre Defensores de Derechos Humanos, quien es el experto independiente de la ONU dedicado exclusivamente a velar por el bienestar de las personas defensoras y quien visitó el país en 2018 para verificar la situación de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales.
- El Examen Periódico Universal, mecanismo de revisión periódica del Consejo de Derechos Humando de la ONU, a través del cual los propios estados se examinan entre sí sobre su cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos[73].
- La Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos[74], la cual anualmente produce un informe analítico sobre la situación de derechos humanos en el país que incluye algunas recomendaciones de acuerdo con los hallazgos recopilados.

Respecto al contenido de las recomendaciones, dependiendo del órgano que las adopte y de la periodicidad con que se formulen, pueden tener diversos enfoques y alcances. Las recomendaciones formuladas por los comités de vigilancia de los tratados de derechos humanos[75], son por lo general técnicas y recogen el análisis de la situación de los cinco años anteriores, teniendo en cuenta que la revisión periódica que hacen a los países abarca este periodo de análisis. En relación con las recomendaciones del Examen Periódico Universal[76] (EPU), abarcan un periodo de análisis aproximado de cinco años y medio. Estas recomendaciones suelen ser numerosas porque son enunciadas por un elevado número de países que varía de un examen al siguiente, por ello estas recomendaciones son las más generales y en las que más se presentan repeticiones.

73 Más información en: https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx.

74 Ver: https://www.hchr.org.co/.

75 Los Comités de vigilancia de los tratados que han formulado recomendaciones sobre la situación de las personas defensoras en Colombia son: el Comité de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Comité sobre Desapariciones Forzadas; el Comité de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y el Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial , que concentró sus recomendaciones en los líderes indígenas y afrocolombianos.

76 "*El Examen Periódico Universal (EPU) es un proceso singular que incluye un examen de los expedientes de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. El EPU es un proceso dirigido por los Estados con el auspicio del Consejo de Derechos Humanos, que ofrece a cada Estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país y para cumplir con sus obligaciones en la materia.*" En: https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx

Las recomendaciones formuladas por un Relator Especial o Grupo de Trabajo pueden cobijar diversos periodos de análisis. Algunos de estos informes abordan periodos de tiempo breves respecto a una situación específica, otros periodos de análisis son cercanos a los diez años o más. Estas recomendaciones provenientes de relatores o grupos de trabajo son por lo general muy específicas, algunas se elaboran a partir de la observación directa de la situación, aportes de expertos en la materia, información aportada por autoridades, víctimas y organizaciones de sociedad civil durante una visita al país. Por su parte, las recomendaciones de la Oficina en terreno de la Alta Comisionada para Derechos Humanos se emiten con una periodicidad anual y son las más numerosas en relación con la situación de Colombia.

Las recomendaciones deben cumplirse y aplicarse en virtud de la obligación de buena fe que es la base del sistema internacional de derechos humanos. Este principio rige las relaciones de los Estados, está en el corazón de las Cartas de las Naciones Unidas y de la OEA, y se desarrolla mediante la adopción de las observaciones y recomendaciones sobre derechos humanos como muestra de su voluntad y compromiso con el bienestar de la humanidad. Aunque algunos Estados argumentan que las recomendaciones no son vinculantes, lo cierto es que muchas de ellas derivan directamente de la interpretación que realizan estos órganos autorizados por los tratados, con el propósito de cumplir los compromisos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

¿Por qué es importante hacer seguimiento al nivel de cumplimiento de las recomendaciones? Las recomendaciones son pautas que orientan el camino que un Estado debe seguir para garantizar plenamente los derechos de sus ciudadanas y ciudadanos. Además, son la base para el diseño de políticas y programas con enfoque de derechos humanos. En este sentido, el conocimiento técnico y comparado de otros países, así como la experiencia de buenas prácticas y también de aquellas que no deben continuar, constituyen un referente para el Estado que las aplica, y permiten medir el nivel de avance en la garantía de los derechos humanos, así como su impacto en la vida de las personas. De acuerdo con lo indicado anteriormente, el seguimiento periódico a las recomendaciones permite medir el nivel de compromiso del Estado con los derechos humanos. No es lo mismo un Estado que guarda las recomendaciones en un cajón hasta el momento de la siguiente revisión, que un Estado que las incorpora a su quehacer diario, elabora un plan para su implementación, con responsables, recursos y plazos concretos, y establece un escenario público de rendición de cuentas sobre el nivel de cumplimiento de los aspectos enunciados en una recomendación.

El punto de partida para la formulación de las recomendaciones es el análisis de la situación de derechos humanos de un país. En los siguientes capítulos se abordará específicamente la situación de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia en el periodo 2016 -2020. En el análisis de cada año se considerarán: los factores de riesgo en la labor de quienes defienden derechos y lideran causas sociales en Colombia; los patrones en las violaciones a sus derechos; el balance de la respuesta estatal, y la identificación de las principales recomendaciones formuladas a Colombia por órganos y mecanismos de las Naciones Unidas relacionadas con la situación de personas defensoras de derechos humanos. El balance de las recomendaciones para el periodo de cinco años abordado en este informe se presenta en el capítulo final, dando cuenta del nivel de implementación de estas pautas de cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en relación con las personas defensoras de derechos humanos.

CAPÍTULO 2

Año 2016: Las garantías para la protección de las personas defensoras en el marco del AFP

El presente capítulo aborda la situación de las personas defensoras durante el año 2016 en el marco de la última fase de construcción y firma del AFP. En esta fase, las organizaciones de la sociedad civil y los firmantes del acuerdo identificaron las garantías en materia de seguridad y protección como un aspecto fundamental para la construcción de una paz estable y duradera, para la no repetición de las violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales y para la permanencia en el territorio de las comunidades y organizaciones. La primera parte de este capítulo presenta un análisis de los factores de riesgo correspondientes a este período, identificados por las entidades de carácter nacional, las organizaciones sociales y los organismos internacionales.

La segunda parte se centra en el análisis de los patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras en el año 2016, considerando la generalidad y focalización de estas violaciones, los sectores de liderazgo social y organizaciones sociales victimizadas, los posibles móviles y los presuntos responsables. La tercera parte aborda un balance de la respuesta estatal ante los factores de riesgo advertidos y la cuarta parte aborda las principales recomendaciones de los organismos internacionales sobre la situación de las personas defensoras en Colombia correspondientes al año 2016.

2. 1. Factores de riesgo

Las garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia habían sido reivindicadas por las organizaciones de la sociedad civil antes del proceso de paz, que concluyó con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP) suscrito el 24 noviembre de 2016. Con antelación al AFP, las mujeres lideresas sociales y defensoras destacaron la necesidad de incorporar los enfoques diferenciales en materia de protección, logrando que la Unidad Nacional de Protección (UNP), avanzara en la adopción del enfoque de género teniendo en cuenta las afectaciones diferenciales[77]. En el marco de la mesa de negociación de La Habana, las personas defensoras, líderes y lideresas

77 En 2012 la UNP adoptó el Protocolo con Enfoque de Género y de los Derechos de las Mujeres, creó el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas para Mujeres (Cerrem Mujeres) y designó cuatro delegadas de organizaciones no gubernamentales de mujeres en la evaluación del riesgo y adopción de medidas para las defensoras. Además, se constituyó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres, Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos (Decreto 1314 de 2016), encargada de coordinar y orientar la formulación, la implementación y el monitoreo del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos. (ONU, 2020. Pág. 5)

sociales enfatizaron la necesidad de incorporar en el AFP las garantías en materia de protección y seguridad para las personas, comunidades y organizaciones defensoras de derechos humanos. La continuidad de las amenazas y homicidios contra las personas defensoras, líderes y lideresas durante la construcción del acuerdo de paz, hizo necesario reiterar la urgencia de las garantías en materia de protección y seguridad humana.

Un informe de riesgo de la Defensoría del Pueblo, alertó sobre el incremento de las amenazas contra las personas defensoras, líderes y lideresas sociales desde agosto de 2016, fecha en la cual se presentó en La Habana el texto del Acuerdo de Paz[78].

> "Desde que el 26 de agosto de 2016 se dio a conocer en La Habana (Cuba), el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en distintas regiones del territorio nacional arreciaron las amenazas y atentados en contra de líderes sociales y comunitarios, especialmente aquellos que desarrollan actividades asociadas a la defensa de sus territorios, de oposición a proyectos extractivos y particularmente, en relación con aquellos dedicados a hacer pedagogía para la paz y a apostar por la construcción de la paz territorial en el marco del Posacuerdo con las FARC EP"[79].

En agosto de 2016, mediante el Decreto 1386 de 2016 se estableció el cese al fuego bilateral y definitivo, en el marco del AFP entre el gobierno nacional y las FARC-EP. De acuerdo con esta disposición, desde el 29 de agosto, se ordenó *"la suspensión de operaciones militares y operativos policiales en contra de los miembros de las FARC-EP que participen en el proceso de paz y se encuentren dentro de los procedimientos para la ejecución del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) acordados en los protocolos pertinentes"*[80]. En vigencia de esta medida continuó la violencia contra las personas defensoras, líderes y lideresas sociales. Un comunicado del Espacio de Cooperación para la Paz, conformado por 25 Organizaciones de la Sociedad Civil Internacional, suscrito el 2 de diciembre de 2016, denunció el escenario de riesgo y las violaciones a los derechos de las personas defensoras en Colombia.

78 Para una revisión detallada de la cronología del proceso de construcción del AFP. Ver: http://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/806/linea-de-tiempo/#0

79 Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N° 010-17 A.I. 30 de marzo de 2017. pdf, pág. 20.

80 Decreto N. 1386 del 26 de agosto del 2016. "Por el cual se decreta la aplicación del Cese al Fuego Bilateral y Definitivo dentro del marco del acuerdo final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP y se dictan otras disposiciones". Art. 2.

> "Las Organizaciones de la Sociedad Civil Internacional que suscribimos el presente comunicado vemos con profunda preocupación las más de 81 acciones violentas perpetradas luego del cese al fuego bilateral declarado por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP el pasado 26 de agosto de 2016 contra líderes y lideresas sociales que incluyen asesinatos, amenazas, atentados, robos y hostigamientos entre otras modalidades"[81].

Las violaciones a los derechos denunciados, centraron la atención en la necesidad de una respuesta estatal, mediante la implementación de las medidas dirigidas a garantizar la vida, la seguridad, la integridad y el trabajo de los líderes y lideresas, sus comunidades y organizaciones. Posteriormente los delegados y delegadas de la sociedad civil denunciaron las violaciones a los derechos humanos contra las personas defensoras que respaldaron la construcción del Acuerdo de Paz firmado en Cartagena, el 26 de septiembre de 2016. Dentro de las violaciones a los derechos denunciados se identificaron amenazas, asesinatos y estigmatización contra líderes y lideresas sociales, desplazamiento forzado, bloqueos alimentarios y confinamiento de comunidades y organizaciones. El informe anual de Front Line Defenders sobre defensores y defensoras de derechos humanos en riesgo, narro este escenario de violencia:

> "En Colombia, la evolución en el proceso de paz y el establecimiento de un alto el fuego definitivo entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), junto con el inicio de las conversaciones de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se encontró con un aumento del nivel de violencia sufrida por los/as Defensores de Derechos Humanos (DDH). Tras revelar el acuerdo de paz el 26 de agosto, 13 DDH fueron asesinados/as en menos de tres semanas en Antioquia, César, Cauca y Nariño. Organizaciones locales informaron que estos y otros ataques fueron llevados a cabo por grupos que intentaban arruinar o posponer el proceso de paz. El 2 de octubre se rechazó el plebiscito nacional por los acuerdos de paz y, a pesar de la adopción parlamentaria en noviembre de unos acuerdos de paz revisados, los asesinatos de DDH continuaron hasta finales de año[82].

81 En. https://www.onic.org.co/comunicados-internacionales/1578-organizaciones-internacionales-de-sociedad-civil-saludan-el-nuevo-acuerdo-de-paz-y-manifiestan-su-profunda-preocupacion-por-los-ataques-a-lideres-y-lideresas-sociales-que-trabajan-por-la-paz-en-varias-zonas-del-pais

82 En: https://www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2016, pdf. Pág. 6.

Como se describió en el capítulo 1, luego de la firma del Acuerdo de Paz realizada el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena, de acuerdo al procedimiento acordado en la mesa de negociación de La Habana, se desarrolló el proceso de refrendación de este acuerdo[83]. El escenario previo al plebiscito, estuvo marcado por un clima de polarización promovido por un sector que rechazó el Acuerdo de Paz firmado en Cartagena. En este contexto, las organizaciones sociales que respaldaron el acuerdo y desarrollaron acciones enmarcadas dentro de la socialización de las disposiciones de este, denunciaron amenazas contra su vida. Un informe de International Crisis Group, hizo referencia a la agudización de la violencia contra las personas defensoras, mientras avanzaba en los ajustes al denominado Acuerdo de Paz de Cartagena: *"La violencia en contra de líderes sociales se ha incrementado, generando dudas sobre los beneficios del acuerdo de paz y profundizando la polarización entre los que apoyan el acuerdo y los que lo rechazan"*[84].

En el informe "Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre de 2017", la Comisión Colombiana de Juristas describió el contraste identificado entre el desescalamiento del conflicto armado y el aumento en los homicidios contra personas defensoras:

> "Acerca de la situación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario en Colombia, el 2016 fue un año de contrastes. Aunque se registró un desescalamiento significativo del conflicto armado, a causa del fin de la confrontación armada entre el Estado y las FARC-EP, lo que ha permitido una disminución de su intensidad y se han ahorrado significativos costos humanos al país, por otro lado, las cifras de agresiones y homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos durante el último año evidencian una tendencia al aumento, particularmente luego de la firma del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las FARCEP, el 26 de septiembre, y del nuevo acuerdo, en el Teatro Colón, el 24 de noviembre"[85].

83 Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP). Bogotá. 24 de noviembre de 2016. Preámbulo.

84 En: https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/shadow-no-peace-after-colombias-plebiscite. Ver también: https://verdadabierta.com/lideres-sociales-contra-las-cuerdas-en-2016/

85 En: https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/panorama_de_violaciones_a_lideres_y_defensores_2016-2017.pdf, pág. 9.

La Misión de Observación Electoral (MOE), caracterizó como factores de riesgo, en medio de los cuales se desarrolló el plebiscito: la presencia histórica de las FARC- EP, la extensión de cultivos de uso ilícito y de corredores de narcotráfico, el predominio de las actividades de minería ilegal, la violencia contra la libertad de prensa y los liderazgos sociales y el riesgo de alteración en los resultados electorales. En cuanto a la focalización territorial del riesgo advirtió:

> "El mapa consolidado de riesgo refleja las regiones donde se concentra con mayor intensidad el riesgo, las cuales al ser nombradas rememoran regiones que han sufrido el impacto del conflicto armado en las últimas décadas: los Montes de María; la Sierra Nevada de Santa Marta y el norte del Cesar; el Catatumbo, el Magdalena Medio, el sur de Bolívar, todo el norte de Antioquia desde la región del Bajo Cauca hasta el Urabá, la Costa Pacífica en su conjunto, el sur del Tolima, la Amazonía (especialmente la cuenca del río Guaviare) y Arauca"[86].

El 2 de octubre de 2016 se instaló la Misión Internacional de Observación Electoral para el plebiscito y se desarrolló el proceso de votación respectivo, dando como resultado un respaldo mayoritario al 'no' a la refrendación del Acuerdo de Paz, representado en el 50,21 % de los votos (6.431.376 votos) contra el 49,78 % de los votos marcados con el 'sí' (6.337.482)[87]. En cuanto a la distribución de los votos a nivel nacional, la Fundación Ideas para la Paz (FIP), formuló las siguientes consideraciones:

> "Los resultados del plebiscito arrojan un mapa que refleja las profundas diferencias regionales de Colombia. El Sí ganó en las zonas más alejadas del Estado y del mercado, donde el impacto del conflicto armado con las FARC ha sido más fuerte, pero donde los dividendos del cese al fuego son latentes. El No, en cambio, sacó ventaja en los territorios más integrados y que tienen mayor acceso, donde las instituciones están y funcionan mejor. A esto hay que agregarle la indiferencia y el desinterés de una parte importante de la población. La abstención fue la más alta en los últimos 22 años"[88].

86 En: https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2016/Libro_mapas_de_riesgo-electoral_2016_plebiscito.pdf. Pág. 13.

87 Presidencia de la República. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Tomo VIII. De la refrendación al Acuerdo de Colón. Bogotá. 2018. Pág. 32.

88 En: http://www.ideaspaz.org/especiales/posplebiscito/

Con posterioridad a estos resultados, fue convocado por el Gobierno un Diálogo Nacional para lograr la unidad en torno a un nuevo Acuerdo de Paz y formular los cambios requeridos con fundamento en las recomendaciones, observaciones y comentarios recibidos de todos los sectores, grupos y organizaciones promotores del 'sí' y del 'no'[89]. Como se mencionó en el capítulo anterior, este Diálogo Nacional concluyó con la la firma del AFP en la ciudad de Bogotá el 24 de noviembre de 2016. Luego, el Congreso de la República ratificó el acuerdo y estableció el 1º de diciembre de 2016 como plazo para el inicio del proceso de dejación de armas de las antiguas FARC-EP.[90]

El AFP reconoció como un factor de riesgo de carácter nacional, luego de la desmovilización de las FARC-EP, la reconfiguración de la violencia en los territorios debido a la cooptación de los espacios de poder por parte de otros grupos armados. Este aspecto fue identificando como uno de los posibles obstáculos para el logro de una paz completa, estable y duradera, en la introducción del texto firmado el 24 de noviembre de 2016[91]. Los riesgos derivados de la continuidad violencia y de los impactos del conflicto armado en los territorios caracterizados por falta o débil presencia estatal, así como las disputas por el control social y territorial en las zonas con presencia histórica de las FARC- EP, después de la desmovilización de esta guerrilla, se reflejaron a través de los patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras en el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2016.

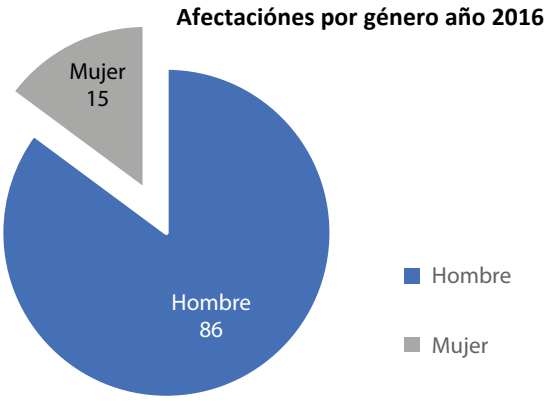
2. 2. Patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras

Para el año 2016, la base datos de la CCJ registró un total de 101 casos de violaciones al derecho a la vida de personas defensoras, líderes y lideresas sociales. En este periodo se registraron 98 homicidios y 3 desapariciones forzadas. De los 101 casos documentados, 86 corresponden al género masculino y 15 al femenino.

89 En: https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-8-proceso-paz-farc-refrendacion-plebiscito-.pdf. Pág. 74.

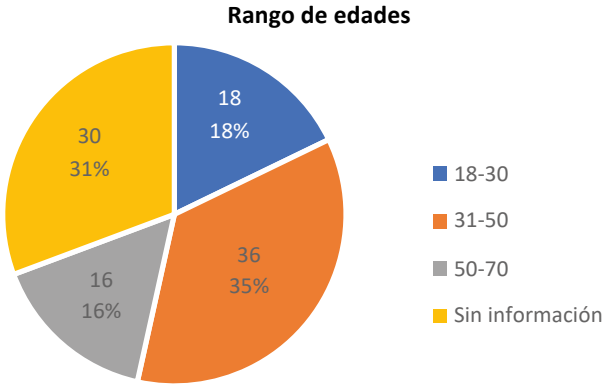
90 En: https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/shadow-no-peace-after-colombias-plebiscite

91 Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP). Bogotá. 24 de noviembre de 2016. Introducción.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2016. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

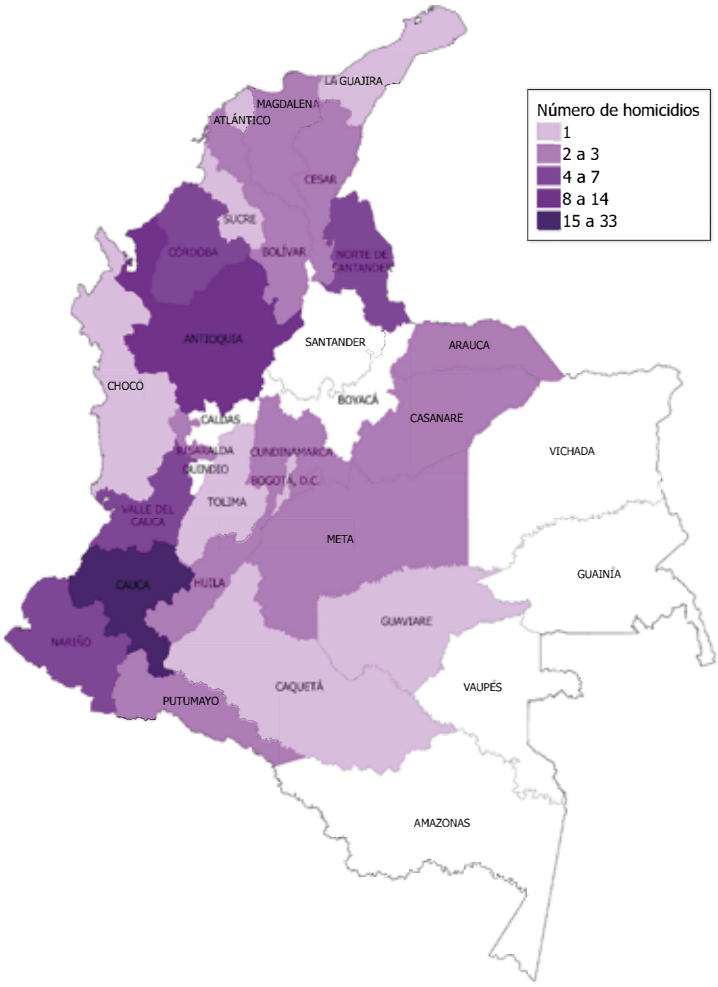
Para el año 2016, los rangos de edad registrados en los casos de violaciones al derecho a la vida de personas defensoras, líderes y lideresas se encuentran agrupados de la siguiente manera: 18 personas entre los 18 y 30 años, 36 personas entre los 31 y 50 años, 16 personas entre los 50 y 70 años. Respecto a 30 personas no fue posible determinar su edad al momento de la victimización.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2016. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

En cuanto a la distribución espacial de los casos referenciados, estos se presentan en 24 de los 32 departamentos del país y en 70 municipios. La ocurrencia de estos hechos se encuentra focalizada en los siguientes departamentos: Antioquia, Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca.

Homicidios por departamento
1° de enero a 31 de diciembre de 2016



Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH.
(Enero a diciembre 2016)

Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Un informe de la Defensoría del Pueblo, describió la concentración geográfica y temporal de los homicidios contra personas defensoras, en los siguientes departamentos, durante un periodo de más de un año:

> "Entre el 1 de enero de 2016 y el 5 de marzo de 2017, se han registrado 156 homicidios contra los líderes sociales, comunitarios y defensores(as) de derechos humanos en los departamentos de Antioquia [25], Arauca [6], Atlántico [3], Bolívar [6], Caldas [1], Caquetá [2], Casanare [2], Cauca [44], Cesar [4], Córdoba [8], Cundinamarca [9], Chocó [3], Huila [1], La Guajira [2], Magdalena [3], Meta [2], Nariño [7], Norte de Santander [8], Putumayo [3], Risaralda [5], Santander [1], Tolima [4] y Valle del Cauca [7]" [92].

En el mismo informe, respecto al periodo citado se identificó la focalización de atentados contra personas defensoras en los departamentos de: Antioquia, Arauca, Atlántico, Caquetá, Casanare, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Sucre y Valle del Cauca. Además se documentaron casos de desaparición forzada de personas de líderes y lideresas sociales, comunitarios y defensores y defensoras de derechos humanos en los municipios de Granada y Soacha (Cundinamarca), Vista Hermosa (Meta), El Zulia y Tibú (Norte de Santander).

En relación con las violaciones al derecho a la vida, según la base de datos de la CCJ, los municipios afectados son Santander de Quilichao y Caloto con 5 casos cada uno; El Bagre y Tumaco con 4 casos cada uno; El Tambo, Corinto, Almaguer y Buenaventura con 3 casos respectivamente.

Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Caloto	5	Barbosa	1	Popayán	1
Santander de Quilichao	5	Bogotá D.C.	1	Pueblo Nuevo	1
El Bagre	4	Bolívar	1	Quibdó	1
Tumaco	4	Cajibío	1	Riohacha	1

92 Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N° 010-17 A.I. 30 de marzo de 2017. pdf, pág. 20.

Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Almaguer	3	Cali	1	Rosas	1
Buenaventura	3	Canalete	1	San Calixto	1
Corinto	3	Chigorodó	1	San José del Guaviare	1
El Tambo	3	Córdoba	1	San Luis de Palenque	1
Briceño	2	Coyaima	1	San Pablo	1
Cáceres	2	Cúcuta	1	San Sebastián	1
Caldono	2	Dos Quebradas	1	San Vicente del Caguan	1
Chiriguaná	2	El Zulia	1	Santa Marta	1
Ciénaga de Oro	2	Galapa	1	Sardinata	1
La Sierra	2	Génova	1	Segovia	1
Páez	2	La Macarena	1	Sotará	1
Puerto Asís	2	Liborina	1	Tame	1
Soacha	2	Los Palmitos	1	Tierralta	1
Tibú	2	Medellín	1	Tiquisio	1
Algeciras	1	Montelíbano	1	Trujillo	1
Arauquita	1	Monteria	1	Valdivia	1
Argelia	1	Palermo	1	Villa Rica	1
Balboa	1	Pereira	1	Vista Hermosa	1
Barbacoas	1	Policarpa	1	Yopal	1

Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2016. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Frecuencia de las violaciones al derecho a la vida**

Respecto a los casos registrados para el año 2016, se presentaron 8 asesinatos en el mes de enero; 5 en febrero; 13 en marzo; 6 en abril y mayo; 8 en junio y julio. Además, se registraron 12 asesinatos en el mes de agosto, dando cuenta de un incremento respecto a los meses inmediatamente anteriores. En el mes de septiembre se presentaron 10 casos, 5 en octubre, y terminó el año con un aumento sostenido de 10 hechos en los meses de noviembre y diciembre respectivamente.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2016. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Labor de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en medio de las violaciones a los derechos humanos**

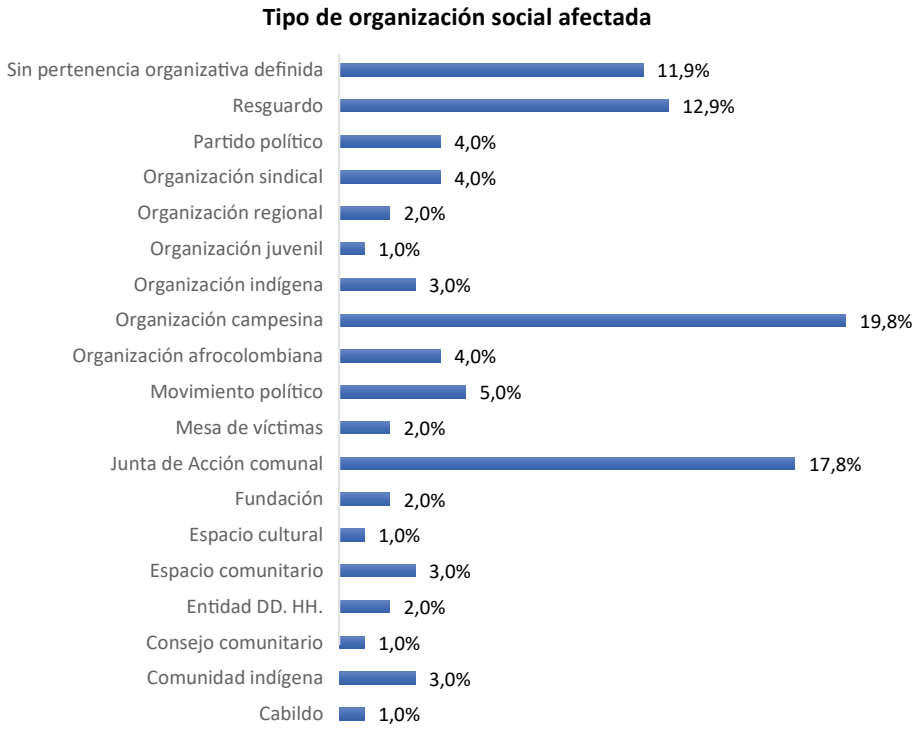
En los casos documentados en la base de datos de la CCJ durante el año 2016, se identificó el rol de liderazgo y/o defensa de derechos humanos de las personas defensoras, teniendo en cuenta su pertenencia a determinada organización o comunidad y considerando además el sector social al que pertenecía. Para identificar el perfil de liderazgo o defensa de derechos humanos, en los casos documentados en los años 2016 y 2017 la Comisión Colombiana de Juristas se basó en su rol de liderazgo más activo o evidente.



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ. 1° de enero a 31 de diciembre de 2016. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

El sector de liderazgo o defensa de derechos humanos con mayor afectación al derecho a la vida en el año 2016 fue el sector indígena con 22 casos, correspondientes al 21,8 % del total, seguido del sector de liderazgo campesino con 21 casos (20,8%). Luego se encuentran los asociados a juntas de acción comunal y líderes cívico comunales con 14 casos cada uno (13,9 %). Los liderazgos afrocolombianos y los asociados a un determinado partido o movimiento político registraron 7 casos, cada uno (6,9%).

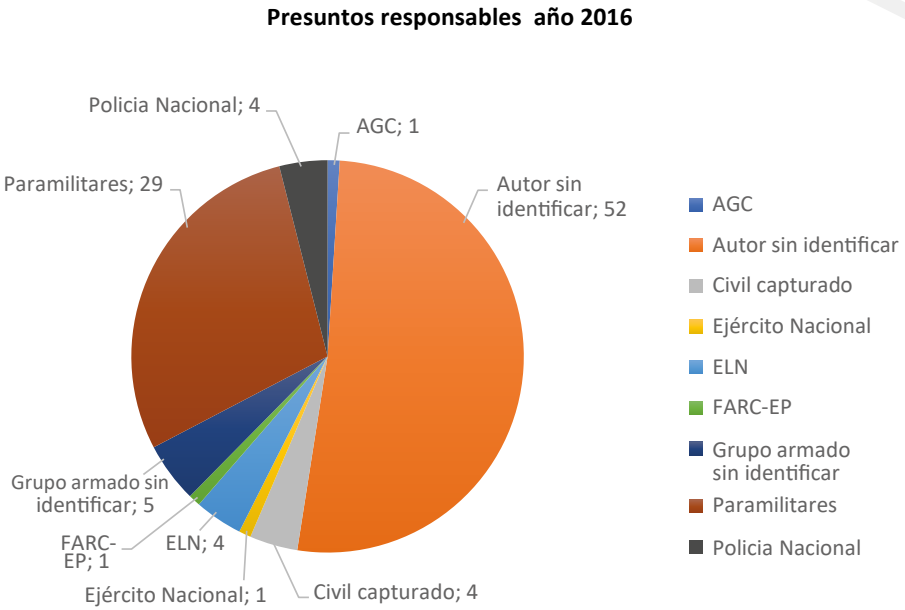
En cuanto a las organizaciones sociales más afectadas por las violaciones a los derechos de sus líderes y lideresas durante el año 2016, se encuentran las organizaciones campesinas con 20 casos (19,8%), seguidas de las juntas de acción comunal con 18 casos (17,8%), luego los resguardos indígenas con 13 casos (12,9%) y los movimientos o partidos políticos con 5 casos (5,0%). En 12 de los casos del total general no fue posible identificar o definir la pertenencia organizativa de las personas defensoras.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2016. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Presuntos autores o responsables de violaciones al derecho de la vida**

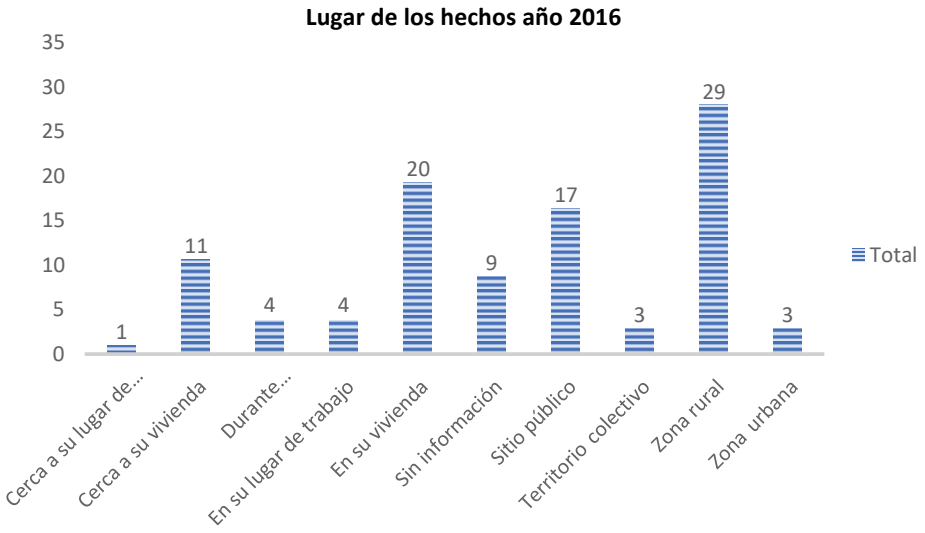
Para el año 2016, en 52 casos de un total de 101, no fue posible identificar los presuntos autores. Respecto de los 49 casos donde se pudo establecer algún tipo de autoría, se encuentran grupos paramilitares con 29 casos, grupos armados sin identificar con 5 casos, ELN con 4 casos, Policía Nacional con 4 casos, civiles con 4. Por último, están las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y Ejército Nacional con 1 caso respectivamente.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2016. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Circunstancias en las que ocurren las agresiones**

Es posible identificar los lugares en los cuales ocurren los homicidios y desapariciones forzadas hacia lideresas, líderes y personas defensoras de derechos humanos, relacionando como elemento particular la cercanía o lazo de víctima con el sitio en el cual ocurrió la agresión. Al respecto los casos documentados refieren que las personas defensoras son agredidas en entornos cotidianos, tales como su vivienda, lugar de trabajo y lugares de reunión en el desarrollo de su labor de defensa de los derechos o liderazgo social. Otras agresiones suceden en sitios públicos, que también hacen parte del día a día de las víctimas, tales como establecimientos de comercio y caminos veredales.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2016. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

De los registros de victimizaciones correspondientes al año 2016, 29 casos sucedieron en zona rural, incluyendo rutas y caminos veredales, ríos, zonas de fincas, parajes y veredas. 20 casos sucedieron en la vivienda de las víctimas, 18 casos en sitios públicos tales como establecimientos de comercio, zonas de transporte público o eventos públicos como conciertos, asambleas o reuniones comunitarias.

2. 3. Balance de la respuesta estatal

Durante el año en el que se firmó el AFP, las expectativas en materia de respuesta estatal para las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales se centraron en la refrendación del AFP, en el diseño del proceso para la incorporación normativa de las disposiciones del acuerdo y en las garantías para la protección de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales.

En febrero de 2016 la CIDH manifestó su preocupación por la situación de las personas defensoras en Colombia. El entonces Relator sobre los derechos de defensoras y defensores de derechos humanos, José de Jesús Orozco, condenó el asesinato de cinco defensores de derechos humanos en Colombia, y precisó como esos hechos se enmarcaban en un contexto generalizado de represalias, hostigamiento y amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos en el país. *"La Comisión Interamericana se suma a la preocupación manifestada recientemente por diversos organismos*

internacionales y regionales de derechos humanos sobre la grave situación de violencia contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia"[93]. En medio de este escenario adverso, la CIDH precisó la necesidad de avanzar en la firma de un acuerdo de paz, así como en el ejercicio y observancia de los derechos humanos en el país, en cumplimiento de las obligaciones del Estado Colombiano[94]. El principal factor de riesgo identificado para el año 2016 por la Defensoría del Pueblo, antes, durante y después de la firma del acuerdo de paz, fueron las disputas por el control territorial en las zonas que anteriormente estaban ocupadas por las FARC-EP y que se caracterizaban por el histórico abandono estatal.

> "El ingreso de nuevos actores armados a estas regiones plantea escenarios de disputa por el control de los mismos y de las economías ilegales que fueran del dominio de las FARC-EP. Estas circunstancias han venido impactando principalmente sobre personas y organizaciones que abanderan la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras, quienes propenden por el fortalecimiento de las agendas comunitarias y la implementación de los acuerdos de paz en el nivel territorial"[95].

Ante este escenario de riesgo en el cual se estaba desarrollando la labor de las personas defensoras, líderes y lideresas, la Defensoría del Pueblo destacó la necesidad de la presencia integral de Estado en estos territorios e hizo un llamado a las autoridades nacionales para que adoptaran medidas urgentes de protección a la vida e integridad personal de los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos[96], subrayando la importancia de desarrollar acciones que rodeen de garantías el desempeño de su labor.

Por su parte las organizaciones de la sociedad civil internacional, agrupadas en el Espacio de Cooperación para la Paz, manifestaron que para lograr una paz estable y duradera el Estado debía cumplir los compromisos derivados del AFP, mediante la adopción de reformas institucionales y estructurales, basadas en el respeto y garantía de los Derechos Humanos. Estas organizaciones destacaron la urgencia de avanzar en la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y de la Unidad Especial

93 En: https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/160.asp

94 En: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf, pág. 63.

95 Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N° 010-17 A.I. 30 de marzo de 2017. pdf, pág. 17.

96 Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N° 010-17 A.I. 30 de marzo de 2017. pdf, pág. 18.

de la Fiscalía, para avanzar en las investigaciones de los crímenes contra las personas defensoras y en el desmonte de las estructuras del paramilitarismo. Además subrayaron la necesidad de incluir un componente de verificación de DDHH a cargo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia (OACNUDH), en la Resolución N°. 2261 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.[97]

De acuerdo al balance formulado por el Gobierno Nacional, en lo puntos 2 y 3 del AFP, analizados en el capítulo anterior, se incorporaron un conjunto de disposiciones en materia de protección y seguridad para las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, por un lado, y para los y las excombatientes, por otro lado. Dentro de sus disposiciones, el AFP incluyó algunas relacionadas con la labor de las personas defensoras en el punto 2.1.2.2. *Garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos*, enfatizando la perspectiva colectiva en la defensa de los derechos humanos y la reivindicación de las causas sociales que se incluyeron en el punto 2.2.1. *Garantías para los movimientos y organizaciones sociales*, y en el punto 2.2.2. *Garantías para la movilización y la protesta pacífica*.

Aunado a lo anterior, el punto 3.4. del AFP incorporó las garantías en materia de protección y seguridad para las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, en el marco de la defensa de los derechos humanos, la reivindicación de las causas sociales, el respaldo a la implementación del acuerdo y la participación política[98]. Como un riesgo identificado respecto a las personas defensoras, se mencionó en el AFP, el accionar de las denominadas organizaciones sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. En el informe anual- 2016 de la CIDH, este organismo anotó que uno de los factores de riesgo para la labor de las personas defensoras, identificado desde el AFP, eran las amenazas y estigmatización provenientes del paramilitarismo y de otros grupos armados:

> "La Comisión ha observado que durante 2016 han persistido los señalamientos y amenazas contra líderes sociales a través de panfletos firmados por distintos grupos y por las AUC, en varias regiones del país, en particular la Costa Caribe, ya sea por su labor en diferentes temas relacionados con el proceso de paz, materializados en

97 En: https://www.onic.org.co/comunicados-internacionales/1578-organizaciones-internacionales-de-sociedad-civil-saludan-el-nuevo-acuerdo-de-paz-y-manifiestan-su-profunda-preocupacion-por-los-ataques-a-lideres-y-lideresas-sociales-que-trabajan-por-la-paz-en-varias-zonas-del-pais

98 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá. 24 de noviembre de 2016. Punto 3.4.

atentados y amenazas. En noviembre la ONU expresó preocupación por acciones violentas y asesinatos en zonas afectadas por el conflicto armado dirigidos en contra de líderes sociales[99].

En el informe citado la CIDH solicitó al Estado Colombiano la adopción de las medidas necesarias para evitar el recrudecimiento de la violencia y su impacto en la confianza y credibilidad en el proceso de paz. Coincidiendo con este aspecto, el balance de las organizaciones sociales respecto al año 2016 se concentró en destacar la importancia de la adopción de las garantías en materia de protección, seguridad humana y no repetición de las atrocidades contra las personas defensoras. Además, las organizaciones sociales subrayaron la necesidad de establecer un mecanismo ágil para la incorporación del AFP al marco normativo nacional[100]. Lo anterior con el propósito de garantizar la seguridad jurídica de lo acordado, señalando la urgencia en la implementación de la medidas y mecanismos para garantizar la vida y seguridad de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales[101]. Aunado a lo anterior, algunas de las recomendaciones de las organizaciones sociales destacaron el avance requerido en la implementación del AFP respecto a la búsqueda de personas desaparecidas, la no repetición del crimen de desaparición forzada y la protección de las personas defensoras que lideran la búsqueda de desaparecidos en Colombia.

2. 4. Recomendaciones de la ONU

Durante 2016, dos organismos de Naciones Unidas formularon recomendaciones a Colombia sobre la situación de personas defensoras: el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Desaparición Forzada. Ambos evaluaron la situación de Colombia durante el mes de octubre de ese año, por lo que sus recomendaciones no alcanzaron aún a hacer referencia expresa al Acuerdo de Paz y su implementación.

En primer lugar, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, organismo encargado de la vigilancia del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus observaciones al séptimo informe periódico de Colombia, formuló una recomendación específica sobre la situación de personas defensoras en el país:

99 En: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap.5-Colombia-es.pdf, pág. 727.

100 Ver: https://www.wola.org/es/analisis/la-sociedad-civil-la-mejor-apuesta-de-colombia-para-la-construccion-de-la-paz/.

101 En: https://www.colectivodeabogados.org/existe-un-ataque-generalizado-contra-defensoras-y-defensores-y-hay-que-detenerlo/.

> "39. El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos con miras a garantizar la protección oportuna y efectiva de los defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, funcionarios judiciales, abogados y activistas sociales y de derechos humanos que sean objeto de actos de intimidación, amenazas y/o ataques a causa de su labor. Asimismo, debe intensificar sus esfuerzos para garantizar que todas las alegaciones relativas a actos de intimidación, amenazas y ataques sean investigadas de manera pronta, exhaustiva e imparcial y los autores sean enjuiciados y rindan cuentas de sus actos"[102].

El Comité llegó a esta recomendación debido a los constantes actos de intimidación, amenazas y ataques contra las personas defensoras de derechos humanos, periodistas, líderes sindicales, funcionarios judiciales, abogados y abogadas, y activistas sociales, así como por los altos niveles de impunidad de estos actos en el territorio nacional.

En segundo lugar, el Comité contra las Desapariciones Forzadas, organismo encargado de vigilar el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, revisó la situación de Colombia para el año 2016 y llamó la atención sobre la protección de las personas que denuncian y participan en la investigación de una desaparición forzada. Así, resaltó la importancia de la Mesa Nacional de Garantías para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, y de los programas de protección a víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal, quienes se encuentran en riesgo como consecuencia de la labor de defensa de los derechos humanos[103].

Esta recomendación no es particularmente novedosa ya que hace parte de las recomendaciones que se reiteran de manera constante desde hace varios años. Lo interesante radica en que, al formularla, el Comité ha evaluado el desempeño de medidas concretas adoptadas durante los últimos cinco años, como la creación de la Unidad Nacional de Protección, para atender situaciones de riesgo de personas defensoras. Al insistir en la necesidad de garantizar una protección oportuna y efectiva, el Comité de Derechos Humanos está sugiriendo que los avances en esta materia no han sido eficaces para frenar las agresiones en contra de esta población.

102 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia (2016), CCPR/C/COL/CO/7, párr. 39.

103 Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas. Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención (2016), CED/C/COL/CO/1, párr. 27.

En ese sentido, el Comité le recomendó al Estado que garantizara la protección efectiva de todas aquellas personas que defienden los derechos de las víctimas de desaparición forzada, de quienes denuncian los hechos de desaparición forzada, de las personas defensoras que representen a las víctimas e incluso de los funcionarios judiciales que por razón de casos de desaparición forzada se vean intimidados, hostigados, amenazados o atacados. Específicamente solicitó:

> "a) Asegurar la implementación rápida y eficaz de los sistemas de protección previstos en los diferentes programas de atención y asistencia; garantizar la participación de las personas que deben recibir protección en la valoración de los riesgos y en la determinación de las medidas de protección; y asegurar que los sistemas de protección cuenten con los recursos necesarios para desarrollar sus mandatos de manera eficaz;
>
> b) Prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto los familiares de personas desaparecidas, los denunciantes de hechos de desaparición forzada, los defensores de derechos humanos que asisten a las víctimas y las personas que participan en la investigación de una desaparición forzada"[104].

Esta recomendación es muy importante, ya que es la primera vez que un órgano de la ONU aborda de manera específica la situación de riesgo de las personas que defiendan los derechos de las víctimas de desaparición forzada en Colombia. Además, la recomendación es oportuna porque coincide con la puesta en marcha del Acuerdo N° 62 firmado en La Habana[105], mediante el cual las partes se comprometen a una serie de medidas humanitarias para aliviar el sufrimiento de las familias de las personas desaparecidas, con la firma del Acuerdo de Paz y el anuncio de la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD).

104 Ibidem, párr. 28.

105 "El 17 de octubre de 2015, los negociadores en La Habana emitieron un comunicado conjunto, el Acuerdo N.º 62, cuyo tema es la crisis de los desaparecidos en Colombia. El Acuerdo N.º 62 compromete a las partes a una serie de medidas humanitarias inmediatas y reformas institucionales para aliviar el sufrimiento de las familias de los desaparecidos". En: https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep20168.pdf?refreqid=excelsior%3Abe6796de-95b2394f147d9a6e47129e35. pdf, pág. 2.

CAPÍTULO 3

Año 2017: La protección de las personas defensoras y las garantías de no repetición

Continuando con el análisis de la situación de los derechos de las personas defensoras, este capítulo se centra en el proceso de incorporación normativa de las disposiciones derivadas de la firma del AFP, durante el 2017 y en las dificultades identificadas en los territorios para la implementación de este. La primera parte aborda la caracterización de los factores de riesgo correspondientes a este período, a partir de los informes y documentos generados por organismos de carácter nacional, las organizaciones sociales y los organismos internacionales.

La segunda parte presenta un análisis de los patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras durante el año 2017, teniendo en cuenta la generalidad y focalización de las violaciones, los sectores y liderazgo social y las organizaciones victimizadas, los posibles móviles, los presuntos responsables, y los mecanismos e instrumentos de agresión. La tercera parte trata sobre la respuesta estatal ante la situación de las personas defensoras. La cuarta parte aborda las principales recomendaciones de los organismos internacionales sobre la situación de las personas defensoras en Colombia, correspondiente al año 2017.

3.1. Factores de riesgo

El año 2017 se caracterizó por ser el año de incorporación de las disposiciones del AFP en la Constitución Política de 1991 y en general en el marco normativo nacional. Durante este año, según lo establecido en el AFP se avanzó en la fase de implementación, en el diseño y desarrollo de los planes y programas para la implementación Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET), y el proceso de desarme y reinserción de los miembros de la antigua guerrilla de las FARC-EP.

Mientras que el proceso de incorporación normativa de las disposiciones del AFP se surtía, la Defensoría del Pueblo advertía en el año 2017 sobre un riesgo enunciado en sus alertas tempranas desde agosto del 2016, la continuidad del escenario de disputas por el control territorial en zonas que antes del proceso de desmovilización de las FARC-EP estaban bajo el dominio de esta guerrilla.

> "Colombia vive en la actualidad una coyuntura caracterizada por la recomposición del control ejercido por las organizaciones armadas ilegales en distintos territorios. Cambio que en buena medida es consecuencia directa del proceso de concentración y tránsito a la vida civil de las FARC-EP en el

marco de la implementación de los Acuerdos de Paz suscritos con el Gobierno Nacional" [106].

El informe citado precisó que en Colombia se encontraban en riesgo las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, así como las organizaciones y comunidades que abanderaban la defensa del territorio, la implementación del AFP y denunciaban la continuidad de los impactos del conflicto armado en éstos. Otro aspecto abordado fueron las disputas por el control social y territorial generados por diferentes actores armados ilegales con presencia en Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca[107], departamentos en los cuales se focalizaron los riesgos contra las personas defensoras.

En cuanto a las violaciones a los derechos, la Defensoría precisó en el informe citado que predominaban las amenazas y hostigamientos, estigmatizaciones, calumnias, vigilancia y seguimientos ilegales, hurto de información, violación y allanamiento ilegal de sus domicilios y oficinas, torturas, lesiones personales, detenciones arbitrarias y persecución judicial. Así como desaparición, tortura y el homicidio contra los líderes y defensores. Además de lo anterior, fueron documentadas amenazas y estigmatización contra sus familias y organizaciones[108].

Respecto a los y las excombatientes, se focalizaron como territorios en riesgo las áreas de concentración de los integrantes de las antiguas FARC-EP, en el marco del proceso que conformación de 19 Zonas Veredales de Verificación para la Transición (ZVTN) y de 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN) de conformidad con lo establecido en el AFP:

> "La instalación de las ZVTN y de los PTN se da en medio de un contexto frágil caracterizado por la progresiva disminución del conflicto armado, más no de su finalización. Aún actúan otros grupos guerrilleros como el ELN y el EPL, hay diversas expresiones de crimen organizado en los ámbitos regionales y locales, evolucionan economías criminales como el narcotráfico y la minería ilegal, y surgen disidencias y deserciones"[109].

106 Defensoría del Pueblo. Informe de riesgo N° 010-17 A.I. del 30 de marzo de 2017. Pdf. pág. 17.

107 Ibidem. Pág. 22.

108 Ibidem.

109 En: http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/588d509ecd0be.pdf, pág. 22.

Como factores de riesgo identificados en las zonas mencionadas se señalaron la presencia de otros grupos armados y crimen organizado, la continuidad de economías criminales (narcotráfico y minería ilegal), la existencia de corredores de narcotráfico, la cercanía con zonas de frontera, y presencia de disidencias (declaradas o potenciales) y desertores[110].

En el informe "Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre de 2017", coordinado por la CCJ, se identificó en el año 2016 y el primer semestre de 2017 una correlación espacial respecto a los territorios en los cuales se concentró el asesinato de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales y los municipios focalizados para la implementación del AFP.

> "Se evidencia una cercanía espacial de las violaciones al derecho a la vida de líderes sociales y defensores de derechos humanos durante el año 2016 y primer trimestre de 2017 con las regiones priorizadas para la implementación del acuerdo de paz que se firmó entre las FARCEP y el Gobierno nacional. De las 16 regiones delimitadas para crear las circunscripciones de paz, durante este periodo han ocurrido violaciones al derecho a la vida en 14 de ellas, lo que corresponde al 87.5% del total de las regiones. En términos de municipios, existe coincidencia en un total de 35 municipios de los 170 que han sido priorizados"[111].

Además el informe precisó que los departamentos en los cuales se concentraron las violaciones al derecho a la vida de personas defensoras, líderes y lideresas sociales en el primer semestre del 2017 fueron los mismos departamentos en los cuales se focalizó la violencia en 2016: Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Nariño y Córdoba[112]. Teniendo en cuenta lo anterior, el informe concluyó que este aspecto coincidente era una alerta sobre la persistencia de las causas y las condiciones en medio de las cuales continuaron las agresiones contra las personas defensoras, siendo también un indicador de la ineficiencia de las medidas de protección y seguridad adoptadas por las autoridades.

110 Ibidem.

111 En: https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/panorama_de_violaciones_a_lideres_y_defensores_2016-2017.pdf, pág. 104.

112 En: https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/panorama_de_violaciones_a_lideres_y_defensores_2016-2017.pdf, pág. 74.

El informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, correspondiente al período comprendido entre el inicio del mandato de la Misión el 26 de septiembre y el 26 de diciembre de 2017, señaló el predominio de asesinatos de exmiembros de las FARC-EP, fuera de las zonas de concentración:

> "Entre el 26 de septiembre y el 18 de diciembre, se registraron 17 casos de asesinato de exmiembros de las FARC-EP que en algún momento participaron en el proceso de reincorporación, incluidos al menos seis exmiembros de esas fuerzas que fueron asesinados el 16 de octubre en el Departamento de Nariño, y otros dos que fueron asesinados el 28 de noviembre en ese mismo Departamento. Con esto, el número de asesinatos de exmiembros de las FARC-EP acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz desde abril de 2017 se elevó a 34, a lo que se suma el asesinato de 13 familiares de exmiembros de esas fuerzas. Tomando como base el número de asesinatos, los Departamentos más afectados por este problema fueron Nariño (15), Antioquia (8) y Cauca (5)"[113].

Además, el informe citado manifestó que de acuerdo a la información aportada por la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de la sociedad civil, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos[114], las zonas rurales, en particular en aquellas donde hay presencia de exmiembros de las FARC-EP, constituyen zonas de riesgo para las comunidades y los liderazgos sociales. Un informe de de International Crisis Group, advirtió sobre el riesgo de la militarización de las zonas rurales, como respuesta estatal ante el predominio de territorios en disputa por parte de diferentes actores armados. *"En cuanto a la presencia militar y policial para ampliar la autoridad del Estado a corto plazo, existe el riesgo de que provoquen resentimiento entre las poblaciones locales más adelante (...)"*[115] . El informe enfatizó en la necesidad de avanzar en la implementación del proceso de paz, en zonas rurales, desde una perspectiva integral, el ámbito de la seguridad, la reintegración de excombatientes, el desarrollo rural, la sustitución de cultivos de coca y la justicia local.

113 Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 27 de diciembre de 2017. S/2017/1117. En: https://undocs.org/es/S/2017/1117.pdf. pág. 4.

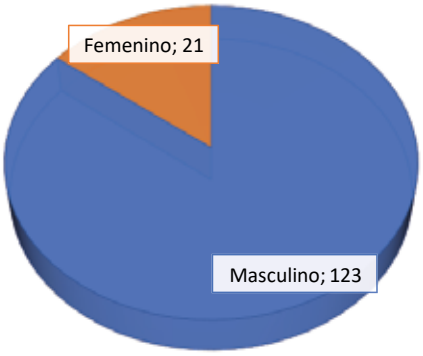
114 Ibidem. Pág. 5.

115 En: https://www.refworld.org.es/publisher,ICG,,,59e9a8914,0.html, pdf, pág. 18.

3. 2. Patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras

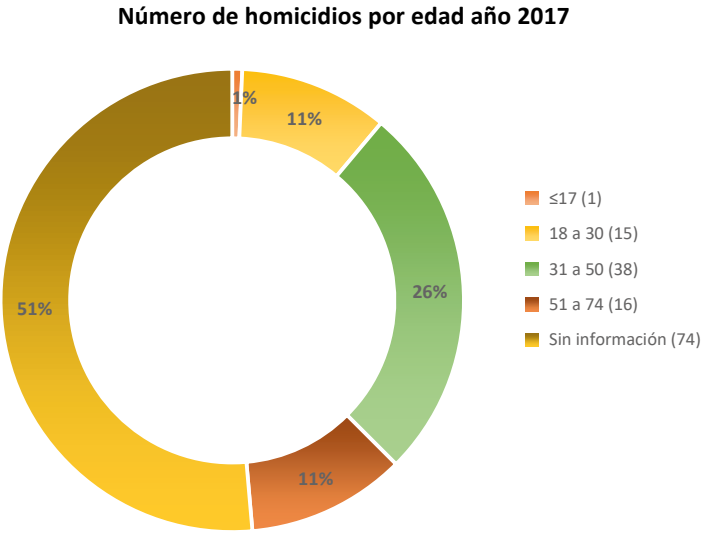
En el período comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2017, la base de datos de la CCJ, documentó 144 casos de violaciones a la vida de líderes y lideresas. De las 144 agresiones, 142 corresponden a homicidios y 2 corresponden a desaparición forzada. En los casos documentados, 123 víctimas pertenecían al género masculino y 21 al género femenino.

Afectaciones por género año 2017



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero al 31 de diciembre de 2017. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

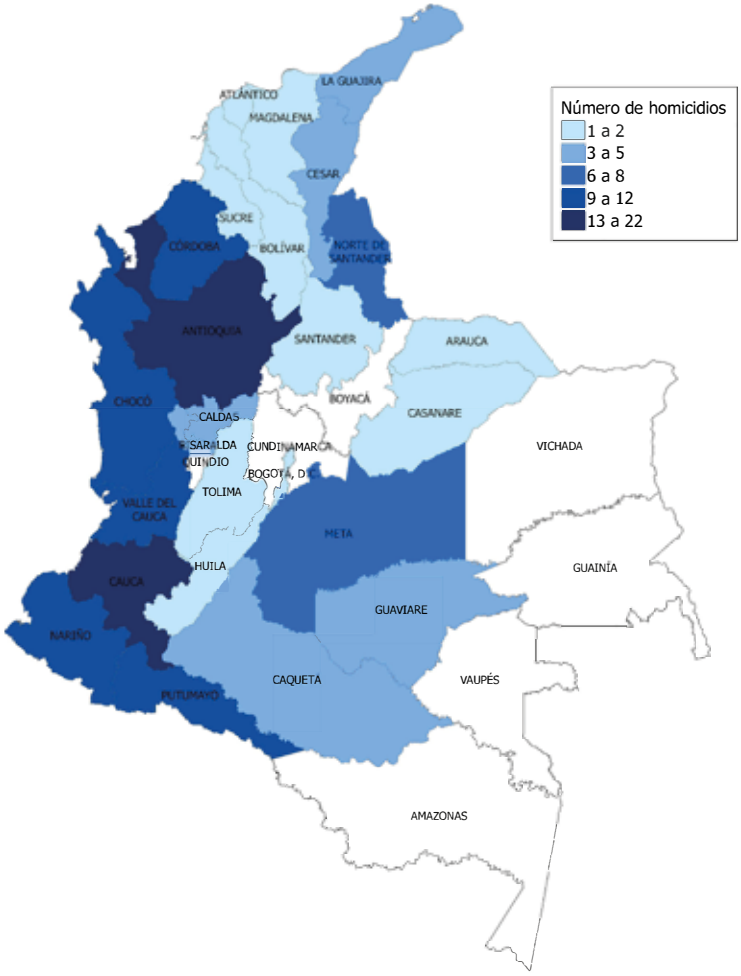
Las edades de las víctimas van desde 17 hasta 74 años, y se distribuyen de la siguiente manera: una persona de 17 años, 15 personas entre 18 y 30 años, 38 personas entre 31 y 50 años, 16 personas entre 51 y 74 años. En 74 casos no se tiene información sobre la edad al momento de los hechos.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero al 31 de diciembre de 2017. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Las violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales se han distribuido en gran parte del territorio nacional. De los 32 departamentos que hacen parte de nuestro país, 26 se han visto afectados. Aquellos departamentos en los cuales se ha focalizado la violencia son Cauca con 22 casos, le sigue Antioquia con 21, Valle del Cauca con 12, Nariño y Putumayo con 10 casos.

Homicidios por departamento
1° de enero a 31 de diciembre de 2017



Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. (Enero a diciembre 2017)

Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Los municipios afectados con mayor intensidad durante el 2017 fueron: Tumaco con (6) casos, Medellín con (5), Cali, Corinto, Riosucio y Puerto Asís con (4), el resto de municipios registran entre uno y 3 homicidios. En total se han visto afectados 98 municipios que corresponden a los 26 departamentos antes mencionados. De manera evidente se puede ver que la violencia se ha focalizado en casi todo el territorio nacional afectando una gran parte de la población.

Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Tumaco	6	Belalcazar	1	Medio Baudó	1
Medellín	5	Belén de los Andaquíes	1	Montelíbano	1
Cali	4	Briceño	1	Ocaña	1
Corinto	4	Buenos Aires	1	Olaya Herrera	1
Puerto Asís	4	Cáceres	1	Páez	1
Riosucio	4	Cajibío	1	Patía	1
Buenaventura	3	Calamar	1	Pereira	1
Mesetas	3	Caloto	1	Piamonte	1
Puerto Guzmán	3	Carepa	1	Pitalito	1
Tierralta	3	Cartagena	1	Pivijay	1
Belén de Bajirá	2	Cartagena del Chairá	1	Pueblo Rico	1
Bello	2	Cartago	1	Puerto Escondido	1
Bogotá D.C.	2	Chaparral	1	Puerto Leguízamo	1
Cúcuta	2	Chiriguana	1	Puerto Nare	1
El Cerrito	2	Ciénaga de Oro	1	Puerto Rico	1
El Tambo	2	Coyaima	1	Rosas	1
Fonseca	2	Cumaral	1	Sampués	1
López de Micay	2	Dosquebradas	1	San José del Guaviare	1
Magüi Payán	2	El Bagre	1	San Martín	1
Mercaderes	2	El Carmen	1	San Miguel	1
Miraflores	2	El Copey	1	San Rafael	1
Moñitos	2	El Paso	1	San Vicente	1
Puracé	2	El Rosario	1	Socorro	1
Quibdó	2	Florencia	1	Sonsón	1
Santuario	2	Guacarí	1	Sucre	1
Tibú	2	Guachené	1	Supía	1
Turbo	2	Jamundí	1	Tarazá	1
Villa Del Rosario	2	Jardín	1	Timbío	1

Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Aguazul	1	La Dorada	1	Uribia	1
Alto Baudó	1	Los Córdobas	1	Valle del Guamuez	1
Anorí	1	Malambo	1	Valledupar	1
Arauca	1	Mapiripán	1	Yarumal	1
Barranquilla	1				

Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. (1° de enero al 31 de diciembre de 2017). Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Frecuencia y continuidad de las violaciones al derecho a la vida**

Respecto a los casos identificados por mes en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2017, se evidencia que los picos más altos se ubican en los meses de octubre y de diciembre; cada uno registra 19 agresiones al derecho a la vida contra las personas defensoras de derechos humanos. El año 2017 registra un alto número de homicidios a inicios y finales de año.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2017. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Labor de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en medio de las violaciones a los derechos humanos**

Dentro de los casos registrados en la base de datos de violencia sociopolítica de la CCJ, en el período comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2017, los sectores de defensa de derechos humanos más afectados son: las juntas de acción comunal con 33 casos (23%), le sigue el sector de liderazgos indígenas con 24 casos (17%), y el de líderes cívicos comunales con 17 casos (12%).



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2017. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

En relación con los tres sectores más afectados, el sector de liderazgos de juntas de acción comunal encabeza la lista con 33 casos que representan el 23%. Este sector está integrado por dignatarias y dignatarios, tesoreros y tesoreras, fiscales, secretarios y secretarias. El departamento de Putumayo es donde se ha registrado el mayor número de homicidios con 6 casos; le sigue Antioquia con 4 casos, Cauca, Meta, Norte de Santander y Risaralda con 3 casos cada uno.

El segundo perfil en el cual se han focalizado las violaciones al derecho a la vida corresponde al liderazgo indígena con 24 casos, que representa el 17% del total de homicidios. En este sector se encuentran los miembros directivos de resguardos indígenas, autoridades espirituales, guardias indígenas, periodistas y educadores, entre otros. El departamento más afectado es el Cauca con 7 casos y le siguen Caldas y Valle del Cauca con 3 casos cada uno.

El tercer perfil de liderazgo más afectado es el cívico comunal que corresponde al 12%. En el período de análisis se han cometido 17 agresiones a la vida contra sus líderes y lideresas. De este sector hacen parte todas aquellas personas que desde sus comunidades ejercen diferentes actividades y posiciones de liderazgo sin necesidad de pertenecer a una Junta de Acción Comunal o alguna organización formal. Trabajan en diferentes actividades tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de su comunidad

y reclaman derechos para los mismos. Los departamentos más afectados en este sector son: Antioquia con 3 casos y le sigue Bogotá, Córdoba y Nariño con 2 casos cada uno.

Respecto a la pertenencia organizativa, en el período de análisis del año 2017 las juntas de acción comunal son las más afectadas con 32 casos, le siguen los movimientos políticos con 15 casos y las organizaciones sindicales con 11 casos. De manera evidente, los liderazgos locales son los más afectados con 32 casos que corresponde al 22.22% del total de homicidios. Estas agresiones se focalizaron principalmente en Putumayo con 6 casos, le sigue Antioquia con 4 casos y Cauca, Meta y Risaralda con 3 casos cada uno.

Tipo de organizaciones afectadas por violaciones a la vida



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2017. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

De acuerdo a la información reportada en los casos documentados, la violencia se ha centrado principalmente en los liderazgos locales. Aunado a lo anterior, las personas defensoras, líderes y lideresas pertenecientes a partidos o movimientos políticos y a las organizaciones sindicales, sociales y defensa de derechos humanos de alcance regional y nacional, también han sido víctimas de amenazas, estigmatización y agresión. Uno de estos casos es el del movimiento político Marcha Patriótica que ha sido víctima de múltiples agresiones contra sus integrantes desde su creación. También han sido afectadas la Asociación Campesina del

Catatumbo (ASCAMCAT), la Asociación de Trabajadores Campesinos del Valle del Cauca (ASTRACAVA), la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba (ASCSUCOR) y Sindicato de Trabajadores Agrícolas Independientes del Meta (SINTRAGRIM), entre otras.

Durante el 2017 se registraron 28 casos de líderes y lideresas víctimas de violaciones al derecho a la vida, respecto de los cuales no se identificó pertenencia organizativa. Estos líderes y lideresas también velan por la garantía y el reconocimiento de los derechos humanos y por el bienestar de la comunidad, pero sin estar vinculados o afiliados a una organización establecida.

- Presuntos responsables



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2017. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

De los 144 casos de violaciones al derecho a la vida documentados en 2017, en 71 casos que corresponden al 49.30% del total, no se tiene conocimiento de la presunta autoría. En 13 casos, que representan 9.02%, se conoce que el presunto autor fue un grupo armado sin identificar, pero se desconoce la identidad de este grupo.

Respecto a las presuntas autorías identificadas en los casos documentados, los grupos paramilitares son los presuntos autores de 28 agresiones que corresponden al 19.44% del total de homicidios; 19 de estas agresiones fueron presuntamente cometidas por el grupo denominado Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), y en 9 casos los presuntos autores fueron grupos paramilitares sin identificar.

En segundo lugar, se encuentran los grupos conformados por miembros de la antigua guerrilla de las FARC-EP. Con posterioridad a la firma del AFP algunos exmiembros de esta guerrilla optaron por distanciarse del proceso de paz. Estos grupos son presuntamente responsables en 10 casos, que corresponden al 6.94%.

En tercer y cuarto lugar tenemos la presunta responsabilidad de civiles y la Fuerza Pública con 8 y 7 casos respetivamente. En el caso de la Fuerza Pública la presunta responsabilidad se divide en: 4 casos cometidos presuntamente por el Ejército Nacional y 3 por la Policía Nacional.

- **Circunstancias y mecanismos de agresión**

Frente a los instrumentos y mecanismos de agresión, el uso de armas de fuego predomina en los asesinatos de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos. En el período de análisis se registra que 96 casos, correspondientes al 66.66% fueron cometidos con arma de fuego, le sigue arma blanca con 12 casos, golpes con objetos contundentes en 3 casos, arma de fuego y arma blanca al mismo tiempo en 2 casos. En 31 casos no se tiene información que dé cuenta el mecanismo o instrumento de la agresión.

Respecto a las circunstancias o lugar de los hechos, la mayoría de las agresiones se ha cometido en cercanías o lugar de vivienda de las víctimas con 54 casos que representan 37.5%; le siguen los hechos cometidos en lugares o establecimientos públicos con 13 casos. En tercer lugar se encuentran los hechos cometidos en cercanías o lugar de trabajo con 9 casos, 2 casos sucedieron al salir de reuniones relacionadas con labores de liderazgo, 2 casos en trayectos a la casa, un caso en casa de un familiar. En 63 casos no se tiene información suficiente que dé cuenta del lugar donde se cometieron los hechos.

3. 3. Balance de la respuesta estatal

Durante el año 2017, las principales expectativas de la sociedad colombiana y la comunidad internacional, se centraron en el balance de la respuesta estatal en relación con los factores de riesgo en los territorios que antes del proceso de paz se encontraban bajo el dominio de la FARC-EP y en las garantías para la protección de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en esas zonas. Otro aspecto sobre el cual se concentró la atención fue la incorporación normativa y el diseño de los planes y programas para el desarrollo de las disposiciones del AFP.

Respecto al primer punto mencionado, en su informe anual- 2017 la CIDH urgió al Estado a avanzar en la adopción de mecanismos efectivos para garantizar la vida y

la labor de las personas defensoras, sus comunidades y organizaciones, en constante riesgo en medio de las disputas por el control social y territorial:

> "Uno de los temas principales que generan mucha preocupación en la sociedad civil nacional e internacional se refiere a la reconfiguración de actores armados en las zonas dejadas por las FARC y la persistencia del conflicto. La Comisión observa además que comunidades indígenas, afrodescendientes, organizaciones LGBTI, y el movimiento político Marcha Patriótica han denunciado un regreso a sus territorios de grupos narcotraficantes y grupos relacionados al paramilitarismo, provocando violencia y miedo"[116].

La Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/ OEA) reportó que en 2017 en el marco del proceso de dejación de armas por parte de las FARC-EP, los territorios antes controlados por esa guerrilla se caracterizaron como zonas en disputa por parte de diferentes actores armados: grupos armados organizados (GAO); grupos delictivos organizados (GDO), delincuencia común y otros grupos armados ilegales, como el ELN, y de disidencia de las antiguas FARC-EP. En relación con la respuesta estatal, orientada a retomar el control de estas zonas de histórico abandono, el informe manifestó que "*La percepción en esos territorios es que la Fuerza Pública no ha logrado posicionarse adecuada y eficientemente; incluso, en regiones como el Sur de Córdoba y el Bajo Cauca antioqueño se percibe una situación de abandono e inoperancia de la Fuerza Pública, relacionada con el proceso de paz con las FARC-EP*"[117]. Según se refiere en el informe citado, el Estado Colombiano manifestó que "*los GAO y GDO vienen siendo desarticulados, pasando de ser amenazas para la seguridad nacional a convertirse en retos para la seguridad pública y ciudadana*"[118].

Además de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil en materia de presencia integral del Estado, el balance de la respuesta estatal se centró en el desarrollo del marco normativo para la implementación del AFP. Al respecto se aprobó el Acto legislativo en virtud del cual se creó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), mencionado en el capítulo 1, y se aprobó el Estatuto de la Oposición, como manifestación de la participación política de las FARC-EP.

Junto con el paquete normativo aprobado durante el 2017 se formularon planes para el proceso de desarme, desmovilización, concentración de los miembros de la antigua guerrilla

116 En: http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.5CO-es.pdf, pág. 713.

117 En: https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2016/01/XXIII-Informe-Semestral-290817.pdf, pág. 4.

118 En: https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2016/01/XXIII-Informe-Semestral-290817.pdf, pág. 4.

de las FARC- EP en las denominadas Las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). El 15 de agosto del 2017, estas zonas pasaron a ser Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)[119]. Para abordar el tema del desminado, incluido en el AFP, el Gobierno diseño el Plan Estratégico 2016-2021, bajo la Dirección de Acción contra las minas, en conjunto con operadores militares, civiles y miembros de las FARC-EP, en 135 municipios. El propósito de este plan era dejar el territorio colombiano libre de minas antipersonal y munición sin explosionar a 2021. Otro aspecto abordado en 2017 fue el diseño del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)[120].

En relación con el proceso de incorporación normativa de las disposiciones del AFP, el Informe anual-2017 de la CIDH, precisó que *"En mayo el Poder Ejecutivo emitió 34 decretos legislativos presidenciales para la implementación del Acuerdo de Paz. Los decretos se enfocan en la reforma de tierras, minería, educación y electrificación rural, el Consejo Nacional de Reintegración, el Consejo Nacional para la Paz y la Comisión de Monitoreo de la Paz"*[121]. El informe mencionado destacó la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2017, así como el declaratoria de exequibilidad del mismo, por parte de la Corte Constitucional.

Dentro de las normas expedidas en el año 2017, se destacan aquellas que desarrollaron los aspectos contenidos en el punto 2.1.2.2. del AFP, sobre el fortalecimiento del *"Programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo"*[122]. Otro de los instrumentos normativos expedidos en 2017, en desarrollo de las disposiciones del AFP, fue el Decreto-ley 154 de 2017, *"Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) en el Marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"*[123]. La importancia de la CNGS y la pertinencia y necesidad de las funciones han sido descritas en los siguientes términos:

119 *"Los ETCR tiene una duración de 24 meses, es decir, que el 15 de agosto de 2019 termina la su figura jurídica transitoria. Esto no representa la desaparición o desalojo de los 24 Espacios habitados por los excombatientes y sus familias. El Gobierno pondrá en marcha una estrategia para la transición de algunas de estas zonas que presentan dificultades de permanencia en los actuales territorios debido a riesgos naturales, limitaciones en vías de acceso y en la provisión de servicios públicos, entre otros factores*" En: http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/paginas/los-etcr.aspx.

120 En: http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/paginas/los-etcr.aspx

121 En: http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.5CO-es.pdf, pág. 707.

122 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá. 24 de noviembre de 2016.

123 Decreto-ley 154 del 3 de febrero de 2017.

> "Un valioso instrumento que puede ayudar a las autoridades a hacer frente al grave fenómeno de las agresiones contra líderes sociales y defensores de derechos humanos y a superar la crisis de gobernabilidad que ha dado lugar al paro es la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). Su función central consiste en diseñar y supervisar el cumplimiento de un plan de desmantelamiento de las organizaciones paramilitares y similares que asesinan a defensores de derechos humanos, líderes sociales y activistas de paz. Para ello, la Comisión tiene importantes atribuciones como revisar las hojas de vida de servidores públicos, proponer ajustes legislativos, y construir estrategias para identificar las fuentes de financiación de las organizaciones criminales, entre otras"[124].

Al respecto, cabe anotar que, pese a la creación de la CNGS, el Gobierno se ha negado de forma constante a impulsar el adecuado funcionamiento de esta instancia. La evidente falta de voluntad política se refleja en la ausencia de convocatoria de la CNGS. Según el Decreto-ley 154 de 2017, esta Comisión debería convocarse una vez al mes, pero desde su creación solo se ha reunido en cuatro ocasiones: en enero de 2019, en agosto de 2019, en enero de 2020 y en agosto de 2020. En las escasas reuniones convocadas, la CNGS se ha limitado a registrar informes del Gobierno sobre la situación de las personas defensoras, y se han presentado algunas constancias de los miembros de la sociedad civil sin que haya habido espacio para deliberar adecuadamente en torno a su función de diseñar y supervisar una política de desmantelamiento de las organizaciones paramilitares y similares[125]. Sobre la CNGS, el informe de la CIDH sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia – 2019, sintetizó el balance de las organizaciones sociales y el Estado, en los siguientes términos:

> "En relación con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), creada en 2017, la CIDH fue informada que su función sería diseñar una política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales responsables de los delitos cometidos contra personas defensoras. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil señalaron que esta Comisión habría entrado en un período de inactividad como consecuencia de la falta de voluntad gubernamental. Mencionaron que la única sesión posterior fue el 30 de enero de 2019 y que no existirían avances en la creación de un plan de acción permanente ni una propuesta de evaluación de los impactos, así como los posibles resultados en cuanto al desmantelamiento de estructuras criminales.

124 Gustavo Gallón Giraldo. *"La CNGS: una solución al alcance de la mano"*. El Espectador, 5 de diciembre de 2019. En: https://www.coljuristas.org/columnas_de_la_direccion/columna.php?id=286.

125 Al respecto ver: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=388, pdf, págs. 304-306.

> Por su parte, el Estado indicó que durante la reunión del 30 de enero se acordó continuar con la articulación y coordinación del trabajo interinstitucional y se estableció la necesidad de que la CNGS trabajara de manera conjunta al Plan de Acción Oportuna para la Prevención y Protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)"[126].

Un informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, señala que esta instancia no ha avanzado en el cumplimiento de su objetivo:

> "(...) la CNGS no ha avanzado sustantivamente en su objetivo principal: la 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 personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz"[127].

Este informe destaca la necesidad de avanzar en la labor de la CNGS, para el desmantelamiento de las estructuras criminales que están ejerciendo control territorial sobre zonas como Cauca, Nariño particularmente, Urabá, Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Valle del Cauca, Meta y Guaviare, entre otros.

Aludiendo a las causas de las violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, un informe anual de la CIDH- 2017, destacó la obligación del Estado Colombiano de avanzar en la adopción de una política en materia de investigación, juzgamiento y sanción de las violaciones contra las personas defensoras, a través de investigaciones exhaustivas e independientes que permitan sancionar a los autores materiales como intelectuales.

> "La Comisión recomienda que, como parte de esta política, el Estado establezca protocolos especializados de coordinación entre fiscalías y, en su caso, unificación de las investigaciones de los delitos cometidos contra las mismas organizaciones de la sociedad civil o contra los mismos defensoras y defensores para favorecer el avance de las investigaciones y la posible determinación de patrones de ataques, agresiones u hostigamientos"[128].

126 En: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf, pág. 109.

127 En: https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf, pág. 141.

128 En: http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.5CO-es.pdf, pág. 787.

Continuando con el balance de la respuesta estatal en materia de la incorporación de las disposiciones del AFP al marco normativo nacional, dentro la agenda legislativa fueron expedidos el Decreto 1581 de 2017 mediante el cual se dispuso la adopción de 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"*; el Decreto 2078 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"*. Este último decreto reconoció la necesidad de construir e implementar una ruta de reparación colectiva como una respuesta a la evaluación integral del riesgo de comunidades, organizaciones y pueblos, y destacó la importancia de la coordinación entre el Ministerio del Interior con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en la conformación e implementación de esa ruta.

La coordinación requerida a nivel local y regional para la protección individual de las personas defensoras, líderes y lideresas, y para la protección colectiva de sus comunidades y organizaciones fue reconocida en el texto del Decreto 2252 de 2017. Este instrumento normativo especifica los niveles de coordinación entre los alcaldes y gobernadores, y de estos con el nivel nacional, en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas en situación de riesgo. Además, el Decreto 2124 de 2017 reglamentó el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida ante la presencia y el accionar de las organizaciones criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del AFP, destacando la necesidad de articulación en este sistema de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, con la respuesta de la entidades e instituciones del Estado a nivel nacional, departamental y local.

Durante el año 2017 fueron expedidas dos directivas. La Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación[129], mediante la cual este organismo de control reiteró la necesidad de protección, garantía y promoción de la labor de defensa de derechos humanos para quienes participan en la implementación del Acuerdo de Paz o lo respaldan. Además, mediante la Directiva 002 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación[130], se anunció una estrategia para la investigación de violaciones al derecho a la vida contra personas defensoras. En el capítulo final se abordará el balance de esta estrategia.

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

130 https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Directiva-002-2017.pdf

3.4. Recomendaciones de la ONU

Luego de la firma del Acuerdo Final de Paz, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) dedicó un apartado en su informe anual sobre la situación de Colombia para hacer mención de las personas defensoras de derechos humanos. Al respecto, reiteró su preocupación por el alto nivel de impunidad de las agresiones y llamó la atención sobre la labor de la Fiscalía General de la Nación, en particular en la generación de resultados que respondan a la calidad de sus investigaciones y la capacidad para lograr enjuiciamientos efectivos[131]. Además, hizo un llamado para que la Unidad Nacional de Protección respondiera a las necesidades de protección en el territorio colombiano, principalmente en las áreas rurales[132].

La OACNUDH destacó la importancia del cumplimiento del AFP, en los relacionado con la depuración de los archivos de seguridad nacional, incluyendo los archivos de inteligencia con información de las personas defensoras y miembros de la oposición, cuando no exista una razón legítima para su inclusión[133].

Otro de los aspectos referidos por la OACNUDH se centró en el llamado urgente a la eliminación de la estigmatización contra las personas defensoras de derechos humanos. En ese sentido, recomendó al Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección y las autoridades locales y regionales, el cumplimiento de todos aquellos compromisos políticos y técnicos relacionados con la prevención, protección e investigación de las personas defensoras[134].

Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organismo encargado de supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, presentó sus observaciones y recomendaciones al sexto informe periódico de Colombia en el año 2017. En sus observaciones, el Comité clasificó la situación de personas defensoras como uno de los principales motivos de preocupación. Si bien celebró la creación y la labor de la Unidad Nacional de Protección, manifestó su preocupación ante la persistencia y el aumento de los casos de hostigamiento, agresión y asesinatos contra las personas defensoras de derechos humanos, y específicamente contra quienes defienden

131 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2017), A/HRC/34/3/Add.3, párr. 59.

132 Ibidem, párr. 63.

133 Ibidem, párr. 83.

134 Ibidem, párr. 103, literal g.

los derechos económicos, sociales y culturales, contra los líderes y lideresas de los sectores campesinos, indígenas y afrocolombianos. El Comité fue categórico al afirmar que este panorama *"constituye un serio obstáculo para la construcción de una paz estable en Colombia"*.

Por ello, el Comité emitió tres recomendaciones que permanecen vigentes:

a. Investigar de manera exhaustiva y eficaz todas las denuncias de actos de violencia, amenazas y atentados contra la vida e integridad física de los defensores de derechos humanos, incluyendo los defensores de derechos económicos, sociales y culturales.

b. Continuar sus esfuerzos para asegurar el funcionamiento efectivo de la Unidad Nacional de Protección a fin de prevenir de manera eficaz y oportuna los actos de violencia contra todos los defensores de derechos humanos y para brindar una protección adecuada, atendiendo a las necesidades y características específicas de los diferentes grupos de defensores de derechos económicos, sociales y cultuales.

c. Llevar a cabo campañas de información y sensibilización sobre el trabajo fundamental que realizan los defensores de derechos humanos, así como líderes y miembros sindicales, a fin de asegurar un ambiente de pleno respeto que les permita llevar a cabo su labor sin *temor y libres de todo tipo de intimidación, amenazas y represalias"*[135].

Las observaciones finales incorporaron además recomendaciones específicas sobre la protección de líderes y lideresas sindicales. El Comité DESC recomendó que el Estado revise y armonice su legislación sobre los derechos sindicales a la luz de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de pertenecer o constituir sindicatos, conocido como el derecho de sindicación[136] y de negociación colectiva de la OIT, y exhortó al Estado a fortalecer los mecanismos de protección existentes para esta población, así como llevar a cabo investigaciones exhaustivas de todas las denuncias relacionadas con agresiones y amenazas a dirigentes y miembros de organizaciones sindicales[137].

Finalmente, este organismo hizo un llamado al reconocimiento de la labor de las personas defensoras, toda vez que alentó al Estado a continuar promoviendo la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los debates que se lleven a cabo para la implementación de sus observaciones y recomendaciones[138].

135 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia, (2017), E/C.12/COL/CO/6, párr. 10.

136 Al respecto ver: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conven_98_oit_derecho_sindicacion.html

137 Ibidem, párr. 40.

138 Ibidem, párr. 73.

CAPÍTULO 4

Año 2018: La protección de las personas defensoras. Un pacto por la vida

Este capítulo presenta un panorama general sobre la situación de las personas defensoras en el año 2018 en un escenario caracterizado por la agudización de la violencia contra ellas, sus comunidades y organizaciones y por la exigibilidad de la implementación de las garantías en materia de protección y seguridad, en marco del pacto por la vida.

La primera parte se centra en la identificación de los factores de riesgo correspondientes a este período, a partir de los informes y documentos generados por los organismos de control de carácter nacional, las organizaciones sociales y los organismos internacionales. La segunda parte aborda el análisis de los patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras en el año 2018. La tercera parte trata sobre la respuesta estatal ante la situación de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, y la cuarta parte aborda las principales recomendaciones de los organismos internacionales sobre la situación de las personas defensoras en Colombia.

4.1. Factores de riesgo

El informe de Michel Forst, entonces Relator Especial sobre la situación de las personas defensoras, referido a su visita a Colombia realizada a finales del 2018, señaló como un factor de riesgo las amenazas, asesinatos y desplazamientos forzados de las personas defensoras, en medio del respaldo brindado por ellas al proceso de paz y en un escenario de disputas de los actores armados por el control de los territorios. El relator refirió los sectores de liderazgo y/o defensa de los derechos humanos en riesgo:

> "Las personas defensoras en mayor riesgo son 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"[139].

Además, el relator especial hizo referencia al riesgo que genera para las personas defensoras la estigmatización, manifestando preocupación ante las declaraciones de funcionarios que vinculaban a los líderes y lideresas sociales con grupos armados al margen de la ley, o que minimizaban las posibles causas de riesgo contra los líderes

139 ONU (2020). Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos 43er período de sesiones. Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/43/51/Add.4. 24 de febrero a 20 de marzo de 2020. Pdf. Pág. 19.

y las lideresas sociales. Al respecto, afirmó en el informe anteriormente citado que dirigentes políticos, funcionarios públicos, personas influyentes también del sector privado y miembros de grupos armados ilegales estigmatizan a las personas defensoras como "guerrilleros", "terroristas", "antidesarrollo" o "informantes".

> "El Gobernador de Antioquia declaró públicamente que detrás del paro minero en Segovia y Remedios (2018) hay bandas criminales cercanas al grupo armado ilegal Clan del Golfo y personas relacionadas con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)48. En 2017 el anterior Ministro de Defensa atribuyó a problemas "linderos, de faldas y rentas ilícitas" los asesinatos de defensores. El actual Ministro de Defensa declaró en 2018 que tras la protesta pública están "las mafias y el crimen organizado"49. Declaraciones de este tipo deslegitiman y exponen a las personas defensoras a mayores riesgos y violaciones"[140].

Otro riesgo identificado en el 2018, fue la focalización de las violaciones a los derechos de las personas defensoras en más de la mitad del territorio nacional, y la continuidad de estas agresiones en los departamentos de Antioquia, Cauca y Norte de Santander, territorios en los cuales la labor de la defensa de los derechos humanos se encuentra en constante riesgo. Estos tres departamentos fueron focalizados para la implementación de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito en desarrollo de uno de los puntos del AFP.

En el período comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre del 2018, la OACNUDH registró el asesinato de 110 personas defensoras. Esos 110 asesinatos ocurrieron en 24 departamentos del país. Es necesario precisar, tal como lo anota la OACNUDH que, aunque esos 110 hechos no representan el universo total de casos, sí permiten identificar tendencias en el comportamiento de estas agresiones que socavan gravemente la defensa de los derechos humanos, actividad fundamental para la vida democrática y el Estado de derecho[141]. Según la OACNUDH, al menos 27% de los casos de asesinatos registrados entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2018 afectaron a personas defensoras de los derechos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, con 18 casos y a comunidades afrocolombianas, con 12 casos. Con respecto a otro

140 Ibidem. pág. 9.

141 OACNUDH Colombia (2019). Amenazas, ataques y asesinatos contra personas defensoras de los derechos humanos en Colombia. Intervención de Alberto Brunori, Representante para Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, 173 Período de Sesiones. 26 de septiembre de 2019. PDF. Pág. 60.

tipo de agresiones como amenazas, intentos de asesinato y violaciones de los derechos a la intimidad y a la propiedad, se registró un incremento. En relación con los casos de asesinatos de mujeres defensoras de los derechos humanos, persiste el subregistro con solo 9 casos documentados durante el año 2018[142].

Durante su visita a Colombia en noviembre de 2018, la CIDH recibió información sobre el incremento de las amenazas proferidas contra personas defensoras, así como contra líderes y lideresas sociales. La CIDH respaldó en el informe sobre la situación de las personas defensoras en Colombia, la afirmación de la Procuraduría General de la Nación según la cual los ataques contra las personas defensoras de los derechos humanos constituyen una *"práctica sistemática y generalizada"* que afecta directamente las estructuras organizativas, comunitarias y étnicas[143]. Asimismo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos, hizo referencia a la existencia de una violencia generalizada contra las personas defensoras en Colombia:

> "Durante mi visita escuché innumerables testimonios de violencia extrema y generalizada en contra de líderes y lideresas sociales y comunitarios, campesinos modestos, indígenas y afrocolombianos, así como en contra de mujeres defensoras de los derechos humanos. Estos testimonios me conmovieron profundamente, pues algunos de ellos fueron relatados por familiares de personas desaparecidas que mostraron retratos de sus familiares y declararon estar en búsqueda de la verdad, de justicia y de reparación."[144].

El informe "¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo", refirió cómo en los casos de violaciones al derecho a la vida de personas defensoras, líderes y lideresas sociales, documentados en el periodo comprendido entre el entre el 24 de noviembre de 2016 y el 31 de julio de 2018, junto con el rol de liderazgo y/o defensa de los derechos humanos, se identificaron diversos factores de vulnerabilidad que confluían en las personas defensoras, agudizando los riesgos en medio de los cuales desarrollaban su labor.

142 Ibidem. Pág. 4.

143 CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. 2019, pág. 56- 58.

144 Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. En: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23960&LangID=S

> "Las víctimas, en su mayoría, son personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica ubicadas en una posición de desventaja en las relaciones asimétricas de poder regionales, pertenecientes a grupos étnicos históricamente discriminados, de extracción campesina y algunas de ellas eran o son (los sobrevivientes) víctimas del desplazamiento forzado o de otras acciones propias del conflicto armado. Las víctimas de asesinatos y desapariciones forzadas, en su mayoría son dignatarios y dignatarias de JAC, líderes(as) Indígenas, líderes(as) de organizaciones campesinas, de Consejos Comunitarios, de procesos de restitución de tierras, de organizaciones de víctimas, líderes(as) Ambientales y líderes(as) de población LGBTI"[145].

Aunado a lo anterior, mediante la Alerta Temprana No. 026 del 2018, la Defensoría del Pueblo señaló la agudización de la violencia contra las personas defensoras, ante la conjunción de factores estructurales sumados a las disputas por el control social y territorial de actores armados con presencia en el territorio, con posterioridad de la desmovilización de la FARC-EP:

> "En este informe se evidenció el ejercicio generalizado de la violencia contra este sector de la población, materializado en 134 homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos durante el año 2016. Hasta el 5 de marzo de 2017, el registro de líderes asesinados ascendió a 156 víctimas. La mayor parte de estas muertes ocurrieron en los departamentos de Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Nariño y Valle del Cauca. Adicionalmente, se reportaron 33 casos de atentados, 5 casos de desaparición forzada y por lo menos 500 amenazas individuales y colectivas"[146].

En el informe mencionado, la Defensoría del Pueblo manifestó la focalización de estos hechos de violencia en 345 organizaciones: comunales, indígenas, afrodescendientes, campesinas, sindicales, de víctimas, sociales, de población LGBT, ambientales, reclamantes de tierras, de mujeres, jóvenes, estudiantes, personeros y personeras municipales. A continuación se analizarán los patrones en las violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, teniendo en cuenta el lugar en el que desempeñaban su labor, su pertenencia organizativa e identificando el sector de liderazgo y defensa de los derechos humanos al que pertenecían.

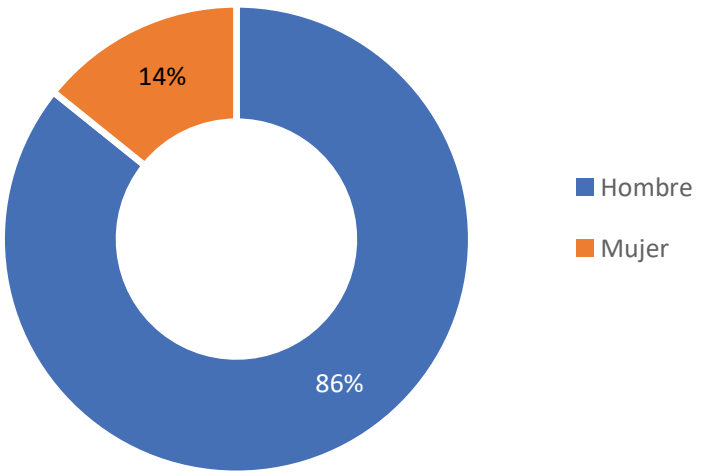
145 En: Comisión Colombiana de Juristas. ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo, Año 2018. Disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=173, pdf pág. 236.

146 Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana N°. 026 del 28 de febrero de 2018. Pdf. Pág. 20.

4. 2. Patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras

Los casos sobre personas defensoras, líderes y lideresas víctimas de violaciones al derecho a la vida correspondiente al año 2018, fueron documentados con base en los registros y la información aportada por las organizaciones participantes del informe editado por la Comisión Colombiana de Juristas, denominado *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo* [147]. La información recopilada comprende los hechos ocurridos entre el 1° de enero al 31 de julio de 2018. Respecto de los datos documentados para el período comprendido entre el 1º de agosto al 31 de diciembre del mismo año, estos hacen parte de los registros de la base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ, y fueron recopilados por el área de investigación de la misma organización. De acuerdo a la información consolidada para el 2018, con base en las fuentes anteriormente enunciadas se registraron un total 232 casos de violaciones al derecho a la vida a líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, de los cuales, 199 corresponden al género masculino y 33 al género femenino.

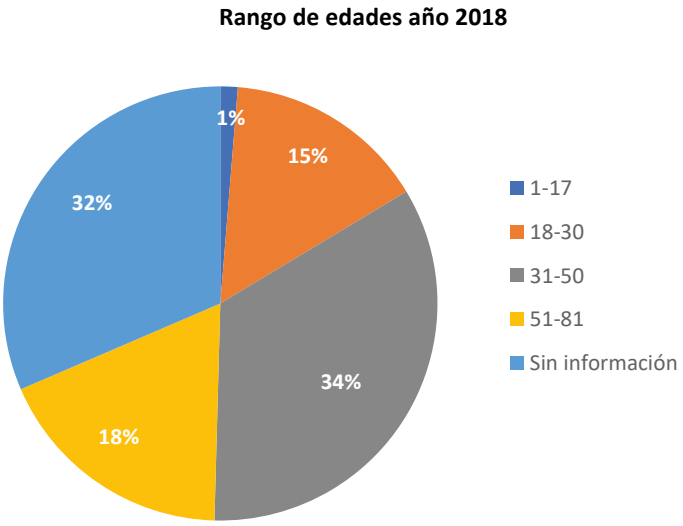
Afectaciones por género año 2018



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

147 Comisión Colombiana de Juristas. ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo, Año 2018 Disponible en https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=173

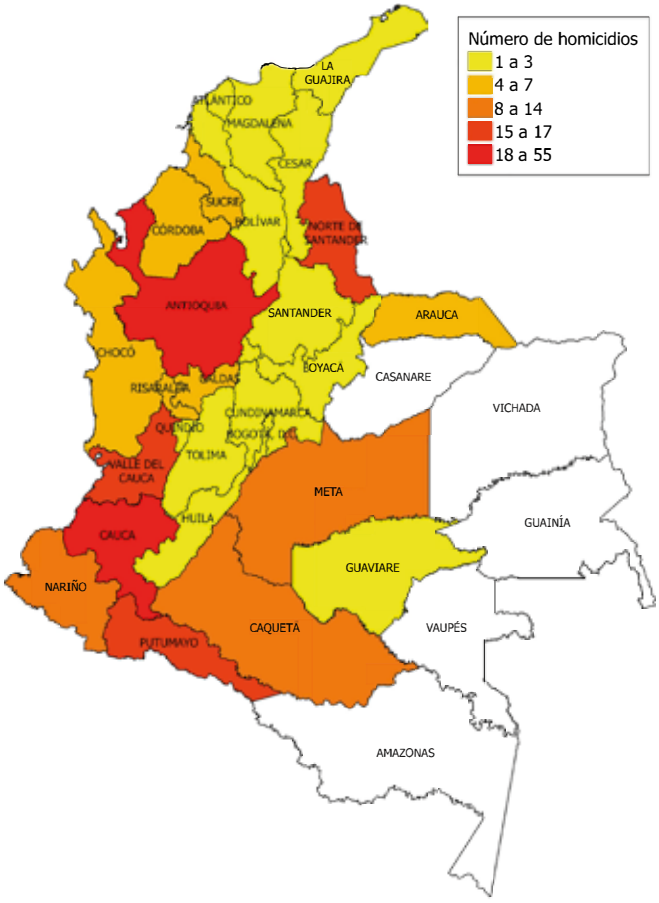
Los rangos de edad de las personas defensoras víctimas de violaciones al derecho a la vida, están distribuidos de la siguiente manera: 3 personas entre 1 y 17 años, 35 personas entre los 18 y 30 años, 79 personas entre los 31 y 50 años y 42 personas entre los 51 y 81 años de edad. En el 32 % de los casos registrados correspondiente a 73 personas, no fue posible determinar la edad al momento de las victimizaciones.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Durante el 2018, las violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales se concentran en 27 de los 32 departamentos del país y en 120 municipios. Los departamentos con mayor afectación son Antioquia, Cauca, Nariño, Norte de Santander, Meta, Caquetá, Putumayo y Valle del Cauca.

Homicidios por departamento
1° de enero a 31 de diciembre de 2018



Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. (Enero a diciembre 2018)

Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Los municipios que presentan un mayor número de homicidios y hechos de desaparición forzada con cuatro hechos o más, se encuentran: Caloto, Corinto, Cúcuta, El Dovio, Ituango, La Macarena, Mocoa, Riosucio, San Vicente del Caguán, Santander de Quilichao, Suárez, Tarazá. Tibú y Tumaco.

Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Corinto	8	Puerto Leguízamo	2	La Calera	1
Tumaco	8	Puerto Libertador	2	La Unión	1
Caloto	7	Puerto Lleras	2	La Uribe	1
Tarazá	7	Ricaurte	2	Leiva	1
Santander de Quilichao	6	Rosas	2	Lejanías	1
Cúcuta	5	San José del Palmar	2	López de Micay	1
La Macarena	5	San Miguel	2	Maicao	1
El Dovio	4	Tame	2	Mapiripán	1
Ituango	4	Totoró	2	Miranda	1
Mocoa	4	Turbo	2	Morales	1
Riosucio	4	Villavicencio	2	Olaya Herrera	1
San Vicente del Caguán	4	Almaguer	1	Otanche	1
Suárez	4	Apartadó	1	Ovejas	1
Tibú	4	Aracataca	1	Palmar de Varela	1
Argelia	3	Arauquita	1	Patía	1
Balboa	3	Armenia	1	Peque	1
Bogotá D.C.	3	Baraya	1	Pereira	1
Bolívar	3	Barbacoas	1	Plato	1
Cáceres	3	Bucaramanga	1	Pueblo Bello	1
Cartagena del Chairá	3	Caicedonia	1	Pueblo Rico	1
Caucasia	3	Cajibío	1	Puerto Guzmán	1
El Tarra	3	Calamar	1	Puerto Rico	1
Medellín	3	Caldono	1	Quimbaya	1
Orito	3	Canalete	1	San José del Fragua	1
Quibdó	3	Cantagallo	1	San José del Guaviare	1
San José de Uré	3	Carmen de Chucurí	1	San Marcos	1
Sucre	3	Cartago	1	Santa Rosa de Cabal	1
Toribío	3	Chaparral	1	Saravena	1
Valdivia	3	Chimichagua	1	Sotará	1

Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Betania	2	Chitagá	1	Teorama	1
Briceño	2	Ciénaga	1	Tierralta	1
Buenaventura	2	Cimitarra	1	Timbiquí	1
Buenos Aires	2	Dosquebradas	1	Tolú	1
Cali	2	El Rosario	1	Tuluá	1
Convención	2	El Tambo	1	Valle del Guamuez	1
Florencia	2	Envigado	1	Vegachí	1
Guapi	2	Guacarí	1	Villa del Fuerte	1
Jamundí	2	Hacarí	1	Villa Garzón	1
Montañita	2	Jardín	1	Yondó	1
Puerto Asís	2	La Argentina	1	Yotoco	1

Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. (1° de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018). Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Frecuencia de las violaciones al derecho a la vida**

Para el mes de enero de 2018 se registraron 20 casos, en febrero 14 casos y marzo con 12 casos. Se evidencia una disminución de las violaciones ocurridas para el mes de abril con 5 casos, luego de esto, nuevamente un aumento en mayo con 14 casos y un aumento en julio de 22 casos. Terminando el último trimestre del año con una cifra de casos de 27, 26 y 25 para los meses de octubre, noviembre y diciembre, respectivamente.



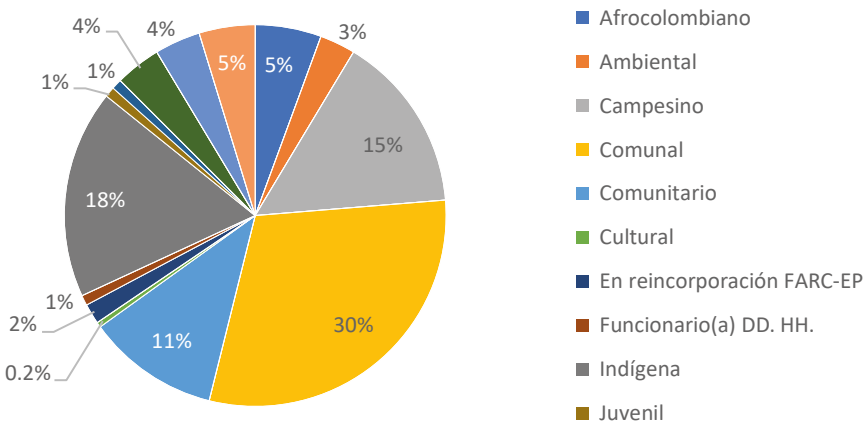
Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° *de enero de 201*8 al 31 de diciembre de 2018. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Labor de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en medio de las violaciones a los derechos humanos**

Entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año 2018, los casos documentados muestran una tendencia según la cual, los líderes y lideresas pertenecen a más de una organización o sector social. Esta característica da cuenta de una labor ejercida de manera multidimensional, mediante diferentes actividades de defensa de derechos y reivindicación de las causas sociales. Para identificar el perfil de liderazgo o de defensa de los derechos humanos en los casos documentados, se recopiló información referida en las fuentes sobre el sector social y la organización a la que pertenecía la persona defensora, líder o lideresa social cuyos derechos fueron vulnerados. Dentro de los casos registrados en la base de datos de la CCJ, se identificaron diversos sectores de liderazgo o de defensa de derechos.

El sector de liderazgo y /o defensa de derechos humanos con mayor afectación durante el año 2018 fue el de las Juntas de Acción Comunal (JAC) con 70 casos, correspondientes al 30%, seguido por los liderazgos indígenas con 41 casos, correspondientes al 18%. Las personas que refieren un papel activo en el reconocimiento y defensa de liderazgos campesinos fueron víctimas en 35 casos, correspondientes al 15% del total general, seguidos por los liderazgos comunitarios o cívico comunales con 26 casos correspondientes al 11%.

Sector de liderazgo y/o defensa de DD.HH. año 2018

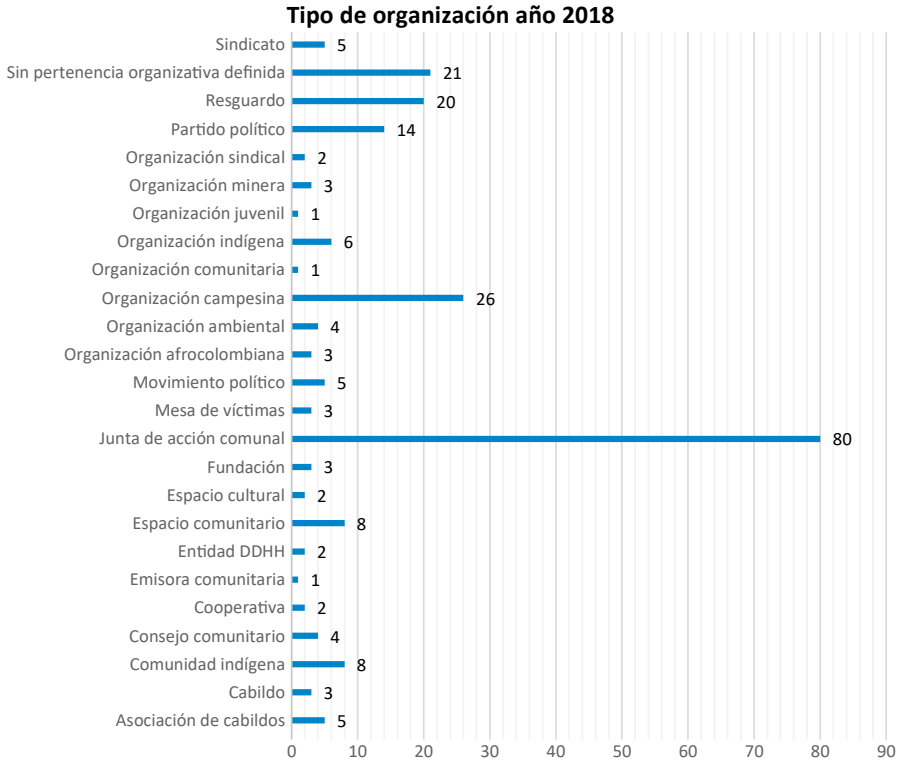


Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. (1° de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018). Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

En relación con la organización a la que pertenecen los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, se evidencia afectación a las personas vinculadas a

organizaciones comunales en 80 casos de un total de 232, representando un 34%. También se encuentran las organizaciones indígenas que comprenden asociaciones de cabildos, resguardos, comunidades indígenas y organizaciones misionales de defensa de derechos territoriales y ancestrales que suman un total de 42 casos, correspondientes al 18%.

Las organizaciones campesinas refieren 26 casos de afectación a los derechos de sus líderes y lideresas, seguidos de los partidos y movimientos políticos con 14 y 5 respectivamente. En 21 casos del total general no fue posible identificar la relación, asociación o pertenencia organizativa de las personas defensoras.

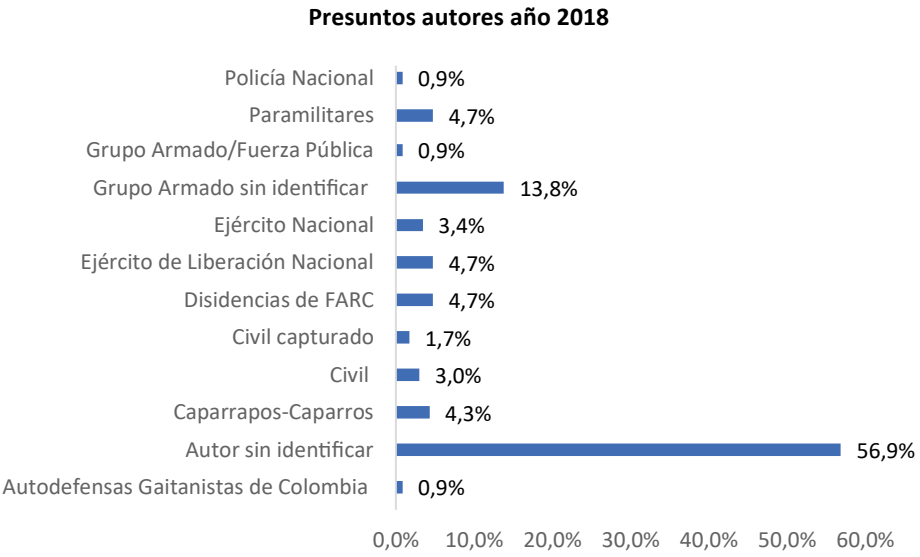


Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Presuntos autores o responsables de las agresiones al derecho de la vida de las personas defensoras de derechos humanos**

A partir de los casos documentados, se identifica presunta autoría de grupos armados sin identificar en 32 casos, de grupos de disidencias FARC-EP y Ejército de

Liberación Nacional (ELN) en 11 casos cada uno, seguidos del grupo denominado 'Los Caparros' con 10 casos y grupos paramilitares con 11 casos. En 132 casos del total general no fue posible establecer el autor o presunto responsable del hecho.



Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Circunstancias o lugares en que ocurren las agresiones**

En la información registrada en los 232 casos de violaciones al derecho a la vida de personas defensoras, líderes y lideresas sociales, correspondientes al año 2018, es posible identificar los lugares en los cuales ocurrieron los hechos, de acuerdo a las siguientes categorías:

Lugar de los hechos	Total de casos
Casa de un familiar	6
Casa o cercanías	104
Cerca de presencia militar	11
Sin Información	91
Trabajo o cercanías	20

Fuente: base de datos de violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. 1° de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

4. 3. Balance de la respuesta estatal

Durante el 2018, las expectativas en materia de respuesta estatal radicaron en el seguimiento a la implementación del AFP, específicamente respecto a las garantías de protección y seguridad para las personas defensoras y firmantes del acuerdo. El Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón destacó la importancia y necesidad de la adopción de estas medidas para garantizar un entorno seguro a las personas defensoras y mantuvo escenarios de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Desde los inicios del Gobierno de Iván Duque Márquez, entre los meses de agosto y diciembre del 2018, los esfuerzos se concentraron en presentar avances sobre la adopción de las garantías para la protección de las personas defensoras, en medio de la continuidad de las violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes, lideresas sociales y del asesinato de excombatientes.

En relación con la protección colectiva, durante el Gobierno Santos fue expedido el Decreto 660 del 17 de abril de 2018. Este decreto crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios. El propósito de la creación de este programa es definir y adoptar medidas de protección integral para las comunidades y organizaciones en los territorios, incluyendo a 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 en los territorios[148]. El informe de la CIDH sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en Colombia, se refirió al decreto 660 de 2018, mencionado que en su aplicación el Estado debía tener en cuenta los enfoques diferenciales en la protección de las personas defensoras, líderes y lideresas pertenecientes a los grupos étnicos, así como los impactos individuales y colectivos derivados a las violaciones a su derechos:

> "La CIDH ha monitoreado de cerca la situación particular de líderes, lideresas y personas defensoras de comunidades indígenas y afrocolombianas y advierte que las dinámicas de los territorios pueden ser particulares y las necesidades de los líderes y lideresas diferentes, y por ello, el Estado debe tener en cuenta tales especificidades para que las medidas que adopte sean adecuadas y cumplan sus objetivos. Como se señaló en líneas anteriores, la violencia contra tales defensores y defensoras tiene no solo impactos individuales sino también colectivos en comunidades indígenas y afrodescendientes"[149].

148 Para un análisis del Decreto 660 del 17 de abril de 2018, ver: Comisión Colombiana de Juristas. El deber de protección y el derecho a defender derechos. Bogotá. 2021, pdf. págs. 62-74.

149 En: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf, pág. 119.

En desarrollo de las disposiciones del AFP, durante el Gobierno Santos fue expedida la Resolución 0845 del 14 de junio de 2018, por la cual se adopta el Programa Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos (PIGMLD), con la finalidad de garantizar un ambiente seguro para las mujeres que defienden derechos y reivindican causas sociales. Cabe destacar que la implementación del PIGMLD se fundamenta en las afectaciones diferenciales, vinculadas a factores de discriminación y exclusión social que se centran en las mujeres defensoras y lideresas sociales. El informe de la CIDH sobre personas defensoras en Colombia señaló con preocupación la agudización de la violencia contra las mujeres defensoras y lideresas, mediante múltiples violaciones a sus derechos.

> "El cuadro de riesgo, amenazas, hostigamientos y actos violentos que enfrentan las mujeres en Colombia y sus familiares ha sido motivo de seguimiento constante por parte de la CIDH. En este sentido, la Comisión ha recibido información sobre el incremento de asesinatos, tortura, violencia sexual y amenazas contra lideresas comunitarias y las defensoras de derechos humanos en los últimos años. La situación de riesgo particular que viven las mujeres defensoras de derechos humanos en Colombia también fue alertada por el Defensor del Pueblo. Según sus registros, durante el periodo del 1 de enero de 2017 al 27 de febrero de 2018"[150].

Además la CIDH precisó la necesidad de una respuesta estatal oportuna y adecuada, en el marco de las obligaciones de protección, respeto y garantía, teniendo en cuenta que los riesgos y las violaciones a los derechos de las mujeres lideresas y defensoras ya habían sido advertidos por la Defensoría del Pueblo en sus alertas tempranas.

Al cierre del Gobierno Santos fue expedida la Resolución 1190 del 3 de agosto de 2018, conocida como Protocolo de Protesta. En el AFP se había reconocido que la movilización y la protesta pacífica aportaban a la construcción de la democracia y enriquecían la inclusión política. Además en el acuerdo de paz se destacó la necesidad de garantizar, en el marco del proceso de construcción de paz, espacios para atender las demandas ciudadanas mediante garantías para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica. Mediante la resolución mencionada se adoptó el *"Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica"*.

150 En http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf, pág. 40.

Este Protocolo crea unos mecanismos de seguimiento al respeto y garantía de los derechos humanos de los manifestantes, establecidos mediante una guía metodológica construida. Un aspecto destacado dentro de los antecedentes de la construcción de esta guía metodológica fue el proceso participativo que inició en 2016 con organizaciones defensoras de derechos humanos y con la asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (MAPP-OEA).

En la Declaración de Fin de Misión de Michael Forst, entonces relator de la ONU sobre la situación de las personas defensoras, luego de su visita a Colombia realizada del 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, destacó la aprobación del protocolo mencionado como un paso positivo en la protección de la labor de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales. Junto con este reconocimiento el relator instó al gobierno a intensificar los esfuerzos para *"impedir el uso excesivo de la fuerza por miembros de las fuerzas de seguridad y para que garantice que toda denuncia de uso excesivo de la misma sea investigada con prontitud, de manera plena e imparcial, y para que los autores sean debidamente procesados y castigados"*[151].

Desde el inicio del Gobierno Duque hasta febrero de 2021 no se ha avanzado en la implementación de medidas orientadas a amparar el derecho a la protesta pacífica. La no aplicación de los mecanismos establecidos en el Protocolo generó una incertidumbre respecto a la intención de este gobierno de proteger y respaldar la protesta pacífica, y de garantizar los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación.

Aunado a lo anterior, durante el primer año de Gobierno del presidente Iván Duque, las organizaciones defensoras de derechos humanos, denunciaron el nombramiento de funcionarios cuyas actuaciones e intereses fueron identificados como adversos a la defensa de los derechos humanos y la reivindicación de las causas sociales:

> "Durante las elecciones presidenciales Iván Duque recibió el apoyo de los partidos y dirigentes políticos que hacen parte de este movimiento anti-derechos. A cambio

151 En: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf, pág. 15.

> designó a algunos de sus líderes en cargos públicos de gran importancia, desde los cuales pueden promover ideologías fundamentalistas, bloquear la implementación de las normas que reconocen los derechos de las mujeres y de las personas Lgbti, y generar retrocesos en derechos ya reconocidos."[152].

Dentro de los nombramientos que iniciaron en los primeros meses del Gobierno de Iván Duque, están el del abogado Nayid Abú Fager Sáenz en la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien anteriormente se había opuesto abiertamente al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo y había apoyado medidas para desproteger a las personas LGBT y sus familias. Ante el rechazo generado con este nombramiento se designó en 2019 a Ricardo Arias Macías, integrante del Partido Cristiano Colombia Justa Libres, quien se opuso a la adopción del enfoque de género del Acuerdo de Paz[153].En medio del nombramiento de estos funcionarios en cargos establecidos para la adopción y el desarrollo de políticas públicas para los derechos humanos, las organizaciones de derechos humanos denunciaron la continuidad de las amenazas y asesinatos a las personas defensoras, líderes y lideresas sociales precisando una vez más la urgencia de adoptar medidas en materia de protección y seguridad para las personas defensoras en Colombia.

Ante este panorama, el 23 de agosto de 2018, el presidente de la República Iván Duque, el Defensor del Pueblo, el Procurador General de la Nación y los gobernadores de Antioquia, Córdoba y Chocó, así como delegadas y delegados de organizaciones sociales y personas defensoras de derechos humanos, suscribieron el *Pacto por la vida*[154]. El propósito de este pacto fue definido en los siguientes términos:

> "Con el fin de enfrentar la situación de estigmatización, persecución y asesinato de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, el Gobierno Nacional, los organismos de control, las organizaciones sociales y personas defensoras de derechos humanos, con el acompañamiento de la cooperación internacional, firmamos el presente documento, que se constituye en una ruta de acción inmediata, con una mirada a largo plazo, que busca recomponer la

152 En: https://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2020/09/El-Desgobierno-del-Aprendiz_Digital.pdf, pág. 300.

153 Ibidem.

154 https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/pacto-por-la-vida-y-la-proteccion-de-los-lideres-sociales-y-las-personas-defensoras-de-derechos-humanos, pdf, pág. 1.

confianza en la justicia y judicializar a los responsables materiales e intelectuales de este fenómeno criminal"[155].

El *Pacto por la vida* consta de 11 puntos, y fue propuesto como un conjunto de acciones articuladas y necesarias para restablecer la confianza en la justicia, y avanzar en la lucha contra impunidad[156]. No obstante, en los compromisos asumidos por las autoridades y organismos de control no hay un avance en la adopción e implementación de una política pública de prevención y protección integral, con enfoque diferencial, étnico y territorial.

La CIDH reiteró en el informe sobre la situación de personas defensoras aprobado el 6 de diciembre de 2019, en el período comprendido entre noviembre de 2016 y diciembre de 2019, que para brindar una protección eficaz a las personas defensoras de derechos humanos, los Estados deben implementar una política integral de protección, entendida como un conjunto de obligaciones del Estado a fin de asegurar el libre ejercicio de la labor de defensa[157]. Al respecto la CIDH destacó que la Corte IDH ha establecido que una política pública para la protección de las personas defensoras debe contemplar la promoción de una cultura de legitimación y protección de la labor de las personas defensoras[158]. Esta cultura debe ser promovida a nivel nacional, departamental y local por los respectivos funcionarios y autoridades como una política de Estado de protección, respeto y reconocimiento a la labor de las personas defensoras y a su aporte en la construcción de paz.

4.4. Recomendaciones de la ONU

Durante 2018 se formularon múltiples recomendaciones a Colombia sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos. En el informe anual realizado por la OACNUDH se profirieron una serie de recomendaciones en torno a la protección de la labor de defensa de los derechos humanos como garantía para la construcción de paz. Luego de la firma del Acuerdo de Paz, el aumento en los asesinatos

155 Ibidem.

156 En: https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/7474/Se-firma-'Pacto-por-la-vida'-para-brindar-seguridad-a-l%C3%ADderes-sociales.htm.

157 En: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf, pág. 87.

158 Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 243. CIDH, Criminalización de personas defensoras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág. 156, citado en: En: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf, pág. 81.

de personas defensoras de derechos humanos, fue motivo de preocupación por la Oficina, que catalogó dichos ataques como un desafío para la implementación del Acuerdo en materia de garantías de no repetición[159].

Específicamente, la Oficina hizo un llamado para que la Fiscalía General de la Nación identifique plenamente a los autores intelectuales de los crímenes contra esta población, con el fin de garantizar la protección y no repetición de las agresiones contra las personas defensoras[160]. Bajo esta misma lógica, llamó la atención sobre la importancia del cumplimiento del Acuerdo de Paz con la creación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional y de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales, haciendo énfasis en la necesidad de invertir recursos financieros y técnicos, así como el apoyo político para que su funcionamiento sea una realidad. Asimismo, recomendó que se lleven a cabo investigaciones acerca de la relación entre la corrupción y el crimen organizado como una variable en los ataques hacia personas defensoras[161].

Es importante señalar que, a diferencia de los informes de la OACNUDH publicados en 2016 y en 2017, este informe incorporó recomendaciones específicas relacionadas con la puesta en marcha de medidas de prevención y protección con un enfoque diferencial. Al respecto, la Oficina señaló la importancia de reforzar el enfoque de género en la valoración de las amenazas hacia las personas defensoras, así como ampliar dicho análisis a los contextos rurales como zonas en las que se producen de forma prevalente los asesinatos[162]. Así, incluyó en sus recomendaciones la necesidad de reforzar medidas de protección colectivas que atiendan a las necesidades y características de las comunidades y sus territorios. La OACNUDH hizo un llamado a que:

> "(...) se modifiquen las medidas de protección en zonas rurales y que se fortalezcan las medidas de protección colectiva, como las guardias indígenas y afrocolombianas, como medio de protección individual y territorial. Las medidas de protección tienen limitaciones, puesto que los defensores de derechos humanos seguirán corriendo

159 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (2018), A/HRC/37/3/Add.3, párr. 8.

160 Ibidem, párr. 17.

161 Ibidem, párr. 22.

162 Ibidem, párr. 20.

riesgos si no se abordan los factores estructurales de la pobreza multidimensional, las economías ilícitas, los vacíos de poder y la falta de presencia estatal"[163].

Por otra parte, durante 2018 se llevó a cabo en Colombia el Examen Periódico Universal. Como se mencionó en páginas anteriores, este Examen trata de una revisión periódica a la que se encuentran sometidos los Estados cada cinco años con el fin de mejorar la situación de derechos humanos en el país. En dicha oportunidad la situación de personas defensoras de derechos humanos ocupó 27 recomendaciones de los Estados que participaron del Examen. La lucha contra la impunidad de los crímenes contra personas defensoras fue la preocupación más reiterada por parte de los países intervinientes. Al respecto, vale la pena señalar que Estados como Australia[164], Dinamarca[165], Estados Unidos[166], Finlandia[167] o Congo[168], recomendaron que se aumentaran los esfuerzos para investigar las denuncias de violaciones a los derechos humanos en contra de este sector a través de procesos completos, rápidos e imparciales con el fin de que los responsables puedan ser sometidos a juicio.

En materia de prevención y protección, países como Alemania[169], Costa Rica[170] y Suecia[171] enfocaron sus recomendaciones hacia la necesidad de reforzar los mecanismos existentes para la protección de las personas defensoras con especial atención en las zonas rurales, con el fin de que se garantice la presencia de instituciones públicas en todo el país, especialmente en aquellas regiones propensas a los conflictos.

163 Ibidem, párr. 21.

164 Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (2018), A/HRC/39/6, párr. 120.30.

165 Ibidem, párr. 120.32.

166 Ibidem, párr. 120.33.

167 Ibidem, párr. 120.37.

168 Ibidem, párr. 120.59.

169 Ibidem, párr. 120.65.

170 Ibidem, párr. 120.60.

171 Ibidem, párr. 120.77.

Asimismo, Italia[172] y Noruega[173] hicieron un llamado para que se tomen medidas para prevenir e investigar todas las agresiones a personas defensoras, como los sindicalistas, líderes indígenas y defensores del medio ambiente. A su vez, tanto Suiza[174], los Países Bajos[175] y Estados Unidos[176] se pronunciaron sobre la necesidad de incorporar medidas diferenciadas de protección colectiva con el fin de prestar una atención especial a la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las agresiones en contra de las personas defensoras.

Es importante señalar que por primera vez durante el Examen Periódico Universal se profirieron recomendaciones dirigidas hacia la protección de las mujeres que se dedican a la labor de defensa de los derechos humanos. Países como Bélgica[177], Ghana[178] y Polonia[179] hicieron un llamado para que se reconozca la labor de las mujeres defensoras y se incorpore un enfoque de género en los programas de protección tomando en consideración sus necesidades y realidades. Además, Países Bajos[180] recomendó detener la estigmatización contra líderes y lideresas y Reino Unido[181] recomendó al Estado colombiano emitir declaraciones públicas de reconocimiento y respaldo a la labor de defensa de los derechos humanos.

172 Ibidem, párr. 120.73.

173 Ibidem, párr. 120.77.

174 Ibidem, párr. 120.80.

175 Ibidem, párr. 120.72.

176 Ibidem, párr. 120.63.

177 Ibidem, párr. 120.56.

178 Ibidem, párr. 120.66.

179 Ibidem, párr. 120.74.

180 Ibidem, párr. 120.72.

181 Ibidem, párr. 120.81.

CAPÍTULO 5

Año 2019: La continuidad de las violaciones a los derechos de las personas defensoras y la participación política

Este capítulo presenta un análisis de la situación de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales durante el año 2019, en el marco del proceso previsto para la implementación del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP) y en el contexto de la elección de alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales para el periodo 2020 – 2023.

Entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 continuaron las violaciones a los derechos de las personas defensoras en Colombia, se agudizaron algunos factores de riesgo identificados entre el 2016 y el 2018 y predominaron factores de riesgo vinculados al tema de participación política. Estos factores serán abordados en la primera parte del capítulo.

La segunda parte analiza los patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras durante el 2019, considerando la generalidad y focalización de estas violaciones, los sectores de liderazgo social y organizaciones sociales victimizadas, los posibles móviles y los presuntos responsables. La tercera parte se centra en la respuesta estatal ante los factores de riesgo y las violaciones a los derechos de las personas defensoras, y la cuarta parte presenta las principales recomendaciones de los organismos internacionales respecto al año analizado.

5. 1. Factores de riesgo

El Informe de la visita a Colombia de Michael Forst, entonces Relator Especial de la ONU sobre la situación de las personas defensoras, enunció como factores de riesgo para el liderazgo social y la defensa de los derechos humanos en Colombia, la participación en el proceso de implementación del AFP, la oposición a los intereses del crimen organizado y de las economías ilegales y la defensa de los derechos de las comunidades:

> "Desde 2016, hasta el 30 de junio de 2019, Colombia sigue siendo el país con el mayor índice de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos en América Latina, en base a los casos recopilados y verificados por las Naciones Unidas, y con un alto índice de amenazas, ataques, desplazamientos y otras violaciones de los derechos de personas defensoras. Las personas defensoras son asesinadas y violentadas por implementar la paz, oponerse a los intereses del crimen organizado, las economías ilegales, la corrupción, la tenencia ilícita de

la tierra y por proteger sus comunidades. Las defensoras son además objeto de violaciones específicas de género y sus familias son también el blanco de ataques."[182]

Un factor de riesgo característico de los años anteriormente analizados y que continuó durante el 2019 fueron las disputas por el control territorial de los actores armados, luego del proceso de desmovilización de las antiguas FARC-EP. El Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia, identificó como un factor de riesgo la persistencia de altos niveles de violencia, el predominio de graves violaciones a los derechos humanos y en este contexto la continuidad de las agresiones contra las personas defensoras, principalmente en zonas rurales. Como factor de riesgo relacionado con las disputas por el control de los territorios, el informe mencionado identificó que en zonas caracterizadas por una histórica y débil presencia estatal, la acción del Estado se había centrado durante el segundo semestre de 2019 en el componente militar, sin una mayor presencia de autoridades civiles[183]. Tal como se verificó en las cinco Zonas Estratégicas de Intervención Integral: Catatumbo, Pacífico nariñense, Bajo Cauca, sur de Córdoba y Arauca, establecidas por el Gobierno a través del Decreto 2278 de 2019[184].

En el informe mencionado, se identificaron como actores de las disputas por el control del territorio el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con presencia principalmente en Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Nariño y Norte de Santander; el Ejército Popular de Liberación (EPL), en Cauca y Norte de Santander; grupos conformados por antiguos integrantes de las FARC-EP en Caquetá, Meta y Guaviare; las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, los Caparros y La Mafia, así como organizaciones criminales transnacionales que emplearon extrema violencia en las disputas por el control de las economías ilícitas. Estos grupos actuaron principalmente en Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Guainía, Huila, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle

182 ONU (2020). Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos 43er período de sesiones. Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/43/51/Add.4. 24 de febrero a 20 de marzo de 2020, pdf, pág. 6.

183 ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 24 de febrero a 20 de marzo de 2020. A/HRC/43/3/Add.3.pdf, pág. 3.

184 "Por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los parágrafos 1 y 2 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEll y se dictan otras disposiciones".

del Cauca.[185] Las violaciones a los derechos de las personas defensoras, predominantes en estos departamentos durante este período fueron amenazas, homicidios y desplazamientos forzados.

Un factor de riesgo identificado en Antioquia, Arauca, Cauca y Caquetá respecto a las personas defensoras, fue el desarrollo de su labor vinculada con la defensa de los derechos de las comunidades y de los grupos étnicos en zonas rurales, específicamente en contextos locales con altos índices de pobreza, de necesidades básicas insatisfechas y presencia de economías ilícitas:

"De los 108 asesinatos documentados por el ACNUDH, el 75 % ocurrió en zonas rurales; el 86 % en municipios con un índice de pobreza multidimensional superior a la media nacional; el 91 % en municipios con tasas de homicidio que indican la existencia de violencia endémica; y el 98 % en municipios caracterizados por la presencia de economías ilícitas y del ELN, así como de otros grupos violentos y de grupos criminales. El 55 % de estos casos ocurrieron en cuatro departamentos: Antioquia, Arauca, Cauca y Caquetá. Los ámbitos del ejercicio de defensa de derechos humanos más afectados continuaron siendo aquellos en los que se defienden los derechos de las comunidades y los grupos étnicos, que representaron el 65 % de todos los asesinatos, manteniéndose una tendencia que ha documentado el ACNUDH desde 2016"[186].

Otro factor de riesgo predominante durante el año 2019 lo constituyeron las manifestaciones de los actores armados en disputa por el control de los territorios, en el marco de los comicios convocados durante ese año para elegir: 1.101 alcaldes, 32 gobernadores, 1.101 concejos municipales, 32 asambleas departamentales y 1.040 juntas administradoras locales, para un total de 3.306 autoridades locales[187].Un informe de la Misión de Observación Electoral (MOE) alertó sobre el riesgo focalizado en los líderes y lideresas sociales, políticos y comunales, mediante diferentes violaciones a sus derechos:

> "La MOE ha monitoreado el comportamiento de la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales desde el inicio del calendario electoral, el pasado 27 de octubre de 2018. Desde entonces hasta el 27 de junio pasado, la MOE registra

185 Ibidem.

186 ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 24 de febrero a 20 de marzo de 2020. A/HRC/43/3/Add.3.pdf, pág. 4.

187 En: https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2019/

> 265 víctimas de amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos; 115 (43%) de ellas son líderes políticos (funcionarios y pre-candidatos), 110 líderes sociales (42%) y 40 líderes comunales (15%)"[188].

El informe mencionado señaló que la violencia contra los 115 líderes políticos, previa a las elecciones se concentró en los departamentos de La Guajira, Córdoba, Arauca, Bogotá, Valle del Cauca y Cauca[189]. Las manifestaciones de control territorial en este período se concentraron en la imposición de un conjunto de conductas vulneradoras de los derechos electorales de la población, por ejemplo, la prohibición de votar y de apoyar candidatos. Estos factores de riesgo se focalizaron en territorios de los pueblos indígenas, del pueblo afrocolombiano, del campesinado y en algunas zonas urbanas.

Durante el 2019 se agudizó el panorama de violaciones a los derechos humanos: homicidios, amenazas, desplazamientos forzados intra e interurbanos, desapariciones forzadas, acciones de violencia sexual y basadas en género, extorsiones, agresiones, señalamientos, estigmatización y atentados contra la vida e integridad personal de líderes y lideresas comunales, comunitarios y sociales, personas defensoras de derechos humanos, servidores y servidoras públicos.

Un informe de la Defensoría del Pueblo identificó en el departamento del Chocó a los jóvenes, líderes sociales, mujeres defensoras y lideresas sociales, población LGBT y excombatientes como población en riesgo. Respecto a la relación entre la labor de liderazgo social y los posibles móviles de las amenazas, la Defensoría precisó lo siguiente:

> "Adicionalmente, afrontan un elevado nivel de riesgo líderes/as comunales, comunitarios/as y defensores/as de derechos humanos, autoridades étnico-territoriales de Consejos Comunitarios y resguardos indígenas, organizaciones sociales y comunitarias para el restablecimiento de derechos, debido a reiteradas acciones intimidatorias en su contra, ante las reivindicaciones y denuncias que estos efectúan. Población de excombatientes, servidores públicos en ejercicio de sus funciones y competencias respecto de la garantía de derechos fundamentales, ubicados en la cabecera municipal, corregimientos y veredas del municipio"[190].

188 En: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/07/20190907_Informe-MOE_Lanzamiento-Plan-Agora.pdf, pág. 1.

189 Ibidem, pág. 2.

190 Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 049 del 5 de diciembre de 2019. Pdf, pág. 3.

Respecto a este departamento, los principales factores de vulnerabilidad identificados en la Alerta Temprana mencionada, fueron *"el predominio de los intereses de control de los actores armados ilegales sobre las actividades económicas legales e ilegales derivadas de la minería, el aprovechamiento forestal, las prospectivas de comercio y obras de infraestructura"*[191]. A estos factores se suman otros de carácter estructural, como los altos niveles de necesidades básicas insatisfechas y la limitada garantía de los DESCA.

En un informe de seguimiento a la Alerta Temprana No. 026 de 208, la Defensoría del Pueblo advirtió que en 2019 se agudizó y focalizó la violencia contra las personas defensoras, señalando como factores de riesgo:

> "El accionar de grupos armados ilegales contrarios a las acciones de los líderes sociales, la agudización de la confrontación armada, la exacerbación de la polarización política en el país por el cambio de Gobierno y la falta de respuesta efectiva del Estado en materia de protección a personas defensoras y acciones preventivas eficaces, así como la lentitud en la adjudicación de responsabilidad penal para las conductas vulneratorias contra la vida, integridad personal y en general, las garantías a la defensa de los derechos humanos en Colombia"[192].

Durante el 2019 continuaron los asesinatos contra las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, siendo los sectores de liderazgo social y defensa de derechos humanos más afectados los siguientes: los vinculados a la defensa de la tierra y el territorio y los derechos de poblaciones vulnerables como las Juntas de Acción Comunal, Movimientos campesinos o comunitarios y autoridades étnicas indígenas y de comunidades negras, los cuales recogen al 85% del total de homicidios[193]. Según este informe, los departamentos en los cuales se focalizó la violencia en el 2019 fueron Cauca, Magdalena, Norte de Santander, Atlántico, Antioquia, Nariño, Quindío, Cundinamarca, Putumayo, Chocó, Santander, Cesar y el Distrito Capital de Bogotá.

A continuación se analizarán los patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras, a nivel nacional, a partir de los casos documentados en la base de datos de la CCJ, durante el año 2019.

191 Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 049 del 5 de diciembre de 2019. Pdf, pág. 6.

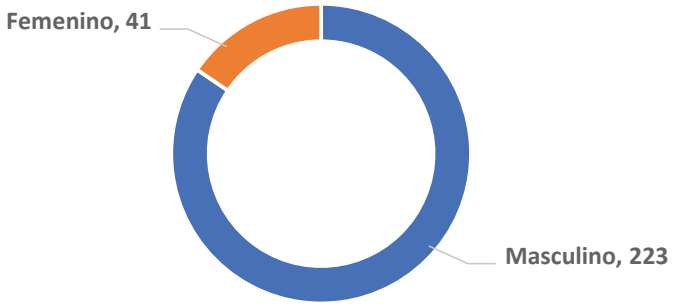
192 Defensoría del Pueblo. Informe de seguimiento Alerta temprana No. 026 de 2018. Agosto de 2019, pdf, pág. 15.

193 Ibidem, pág. 25.

5. 2. Patrones en las violaciones a derechos de las personas defensoras

En el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2019, se registraron 264 violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. En relación con los casos documentados, 2 de estos corresponden al crimen de desaparición forzada y 262 fueron homicidios. En cuanto al género, 41 víctimas pertenecían al género femenino que corresponde al 15.53% y 223 al género masculino con 84.47%.

Afectaciones por género año 2019



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ.
1° de enero al 31 de diciembre de 2019. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

En los casos documentados, las edades de las víctimas van desde 15 hasta 83 años, y se distribuyen de la siguiente manera: 3 personas menores de 18 años, 61 personas entre 18 y 30 años, 89 personas entre 31 y 50 años, 41 personas entre 51 y 83 años. En 70 casos no se tiene información sobre la edad al momento de los hechos.

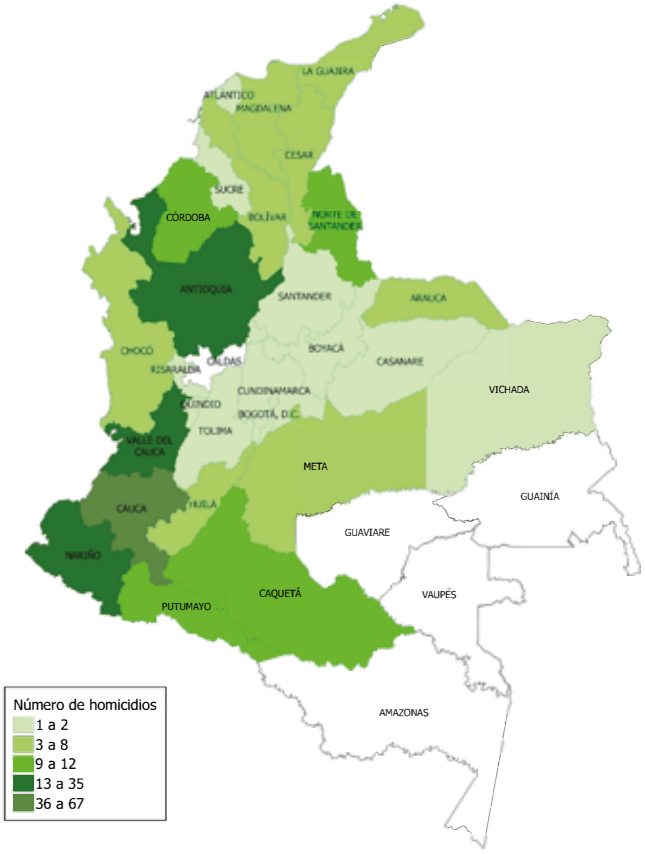
Número de homicidios por edad



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ.
1° de enero al 31 de diciembre de 2019. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

En cuanto a la focalización espacial, las 264 violaciones al derecho a la vida sucedieron en 27 de los 32 departamentos, 67 casos se ubican en el Cauca, siendo el departamento más afectado, le sigue Antioquia con 35 agresiones, 23 en Valle de Cauca, 22 en Nariño y 12 en Putumayo.

Homicidios por departamento
1° de enero a 31 de diciembre de 2019



Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. (Enero a diciembre 2019)

Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

En total, 129 municipios se han visto afectados por la oleada de violencia contra las personas defensoras de derechos humanos en el año 2019. Los más afectados son Caloto con 14 casos, Toribío con 13 casos, Tarazá 12, Dagua con 9 casos y Tumaco con 8 casos. El resto de municipios registran entre uno y 7 homicidios por municipio, como se muestra en el siguiente cuadro.

Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Caloto	14	Santa Bárbara	2	Maicao	1
Toribío	13	Santa Fe	2	Malambo	1
Tarazá	12	Sibundoy	2	Mallama	1
Dagua	9	Silvia	2	Medio San Juan	1
Tumaco	8	Tame	2	Miranda	1
Páez	7	Tibú	2	Mocoa	1
Suárez	7	Algeciras	1	Nunchía	1
San José de Uré	6	Arauca	1	Ocaña	1
Santander de Quilichao	6	Arauquita	1	Olaya Herrera	1
Corinto	5	Argelia	1	Palmira	1
Caucasia	4	Bagadó	1	Pamplona	1
Puerto Asís	4	Balboa	1	Pereira	1
Riohacha	4	Bucaramanga	1	Pital	1
Santa Marta	4	Buenos Aires	1	Pitalito	1
Saravena	4	Bugalagrande	1	Planadas	1
El Tambo	3	Cáceres	1	Puerto Caicedo	1
Ituango	3	Caicedonia	1	Puerto Libertador	1
La Macarena	3	Calarcá	1	Quimbaya	1
Montelíbano	3	Cali	1	Restrepo	1
Patía	3	Cartagena	1	Río Viejo	1
Puerto Guzmán	3	Cartago	1	Sácama	1
Puerto Rico	3	Chigirodó	1	San Agustín	1
Samaniego	3	Ciénaga	1	San Jacinto del Cauca	1
Tuluá	3	Codazzi	1	San José del Palmar	1
Barbacoas	2	Convención	1	San Miguel	1
Bogotá D.C	2	Coveñas	1	San Vicente del Caguán	1
Cajibío	2	Curillo	1	Santa Isabel	1
Cartagena del Chairá	2	Dabeiba	1	Santa Rosa de Cabal	1
Cúcuta	2	El Copey	1	Santa Rosa de Lima	1

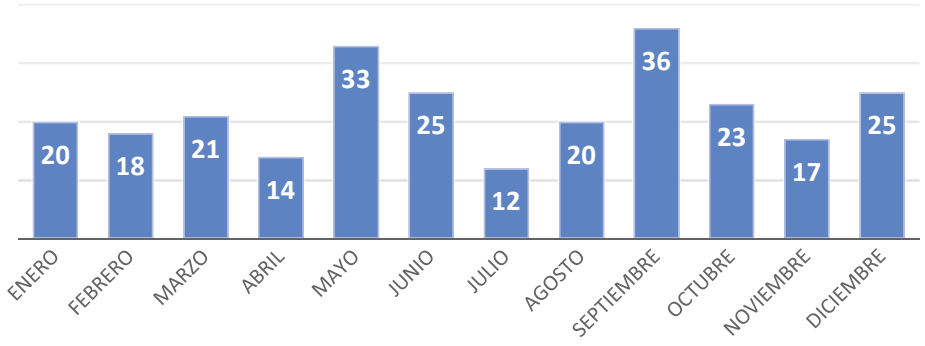
Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Cumaribo	2	El Peñol	1	Sardinata	1
Curumaní	2	El Tarra	1	Sevilla	1
El Bagre	2	Florida Blanca	1	Soacha	1
El Carmen del Darién	2	Fundación	1	Solano	1
Gigante	2	Granada	1	Soledad	1
La Montañita	2	Guapi	1	Sonsón	1
La Uribe	2	Hacarí	1	Sutatausa	1
Maceo	2	Ipiales	1	Tierralta	1
Medellín	2	Íquira	1	Toledo	1
Montecristo	2	Jamundí	1	Toro	1
Morales	2	La Playa de Belén	1	Valledupar	1
Remedios	2	La Victoria	1	Versalles	1
Ricaurte	2	Leiva	1	Vijes	1
Riosucio	2	Magüí Payán	1	Villavicencio	1

Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ.
1° de enero al 31 de diciembre de 2019. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Frecuencia y continuidad de las violaciones al derecho a la vida**

Después de la firma del Acuerdo de Paz, como se evidencia en los años 2017 y 2018, los homicidios de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos se incrementaron. Para el año 2019 se registran 264 violaciones y la temporalidad por mes, se distribuye como se evidencia en la gráfica.

Número de violaciones a la vida por mes



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ.
1° de enero al 31 de diciembre de 2019. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Durante el período de análisis se presentaron dos picos significativos. El primero de ellos en mayo de 2019 con 33 casos, y el segundo en septiembre de 2019 con 36 casos. El segundo pico coincide con las elecciones regionales del 27 de octubre, período en el que fueron víctimas de violencia sociopolítica un número significativo de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular como Concejos, Alcaldías y Gobernaciones, así como los candidatos a diputados y ediles.

- **La labor de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en medio de las violaciones a los derechos humanos**

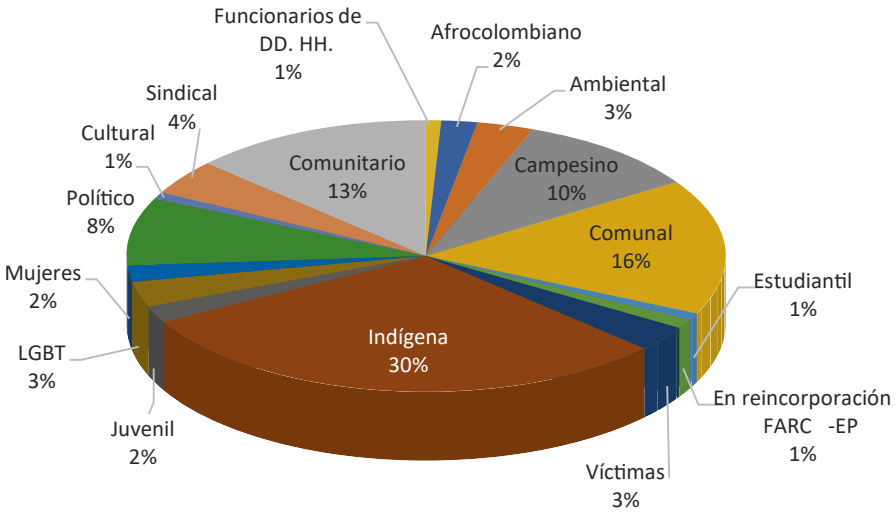
Como se ha señalado en años anteriores, los líderes y lideresas víctimas de violaciones al derecho a la vida, realizaban diversas labores de defensa de derechos humanos. Para el año 2019 el sector de liderazgo social y defensa de derechos humanos más afectado está asociado al liderazgo indígena con 80 casos; le sigue el liderazgo comunal con 41 casos, el liderazgo comunitario con 35 casos, el campesino con 26 casos y el político con 21 casos.

Los 80 casos que refieren al liderazgo indígena corresponden a 30% del total de homicidios. Dentro de esta categoría se incluyen a todas las autoridades tradicionales, gobernadores, gobernadoras, médicos tradicionales, autoridades espirituales, guardias indígenas y todos los miembros de territorios indígenas en proceso de formación y que participan en la defensa de derechos humanos. También se incluye a todas las personas indígenas que participan en la defensa del territorio y la vida desde las distintas formas de organización indígena, como resguardos y cabildos. El departamento donde han ocurrido el mayor número de asesinatos de líderes, lideresas y personas defensoras de pueblos indígenas ha sido el departamento del Cauca con 39 casos, correspondientes al 14.77%, seguido por el departamento de Nariño y Valle del Cauca con 9 casos cada uno, Antioquia con 5 casos y La Guajira con 4 casos. El resto de departamentos registran entre uno y 3 homicidios.

El segundo sector más afectado es el liderazgo comunal con 41 casos que corresponden al 16% de total de homicidios. Dentro de este sector incluimos a los dignatarios de Juntas de Acción Comunal, presidentes, vicepresidentes, fiscales, secretarios, secretarias, tesoreros, tesoreras, vocales y todos aquellos afiliados que en el marco de la Junta de Acción Comunal ejercen un trabajo de defensa de derechos humanos. Los departamentos que se han visto más afectados dentro de este sector los encabeza Antioquia con 8 casos, le sigue Cauca con 7 casos y Caquetá y Norte de Santander con 5 casos cada uno.

En tercer lugar, se encuentra el sector comunitario con 35 casos que corresponde al 13% del total de víctimas. Este sector reviste múltiples actividades que van desde docentes, madres comunitarias, exfuncionarios públicos que actualmente no ostentan oficialmente ningún cargo, directivos en cooperativas, entre otros. Se trata de aquellas personas que se caracterizan por la defensa y promoción de los derechos humanos desde sus territorios. Los departamentos donde se presentó el mayor número de homicidios contra líderes y lideresas del sector comunitario son Antioquia con 7 casos, Putumayo con 5 casos y Bolívar con 4 casos.

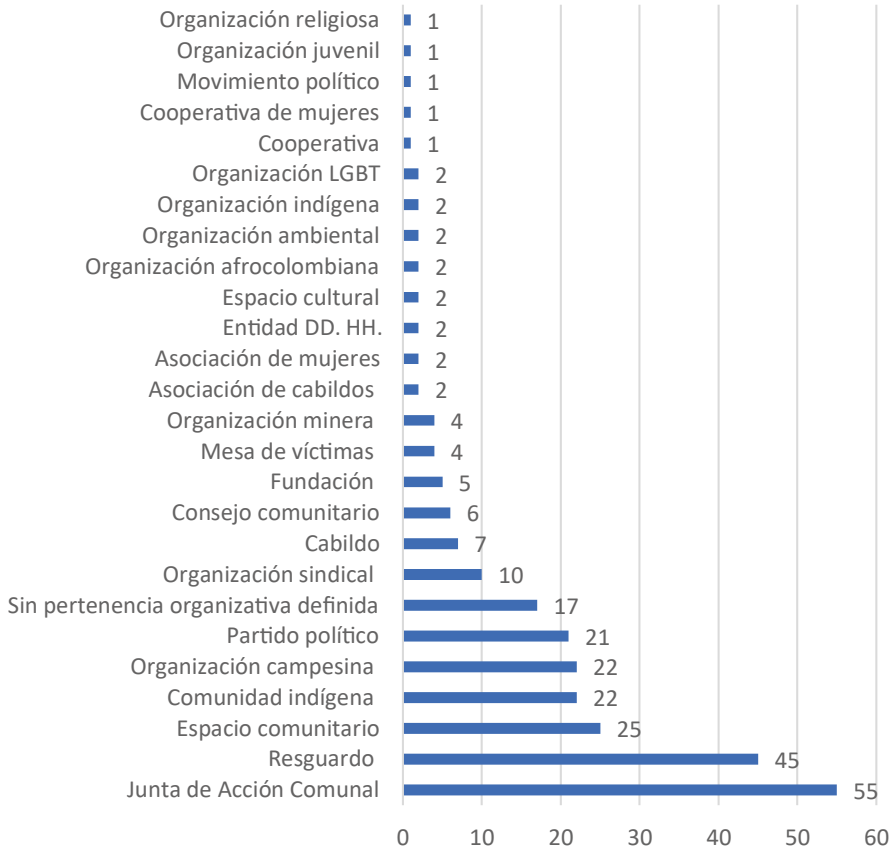
Sector de liderazgo social y/o defensa de derechos humanos de las víctimas



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH de la CCJ. 1° de enero al 31 de diciembre de 2019. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Respecto al tipo organización a la cual pertenecían los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, es importante mencionar que la suma total de pertenencias a organizaciones es mucho mayor que el número de personas asesinadas, debido a que una misma persona puede estar vinculada simultáneamente a diversos tipos de organización. Las Juntas de Acción Comunal son el tipo de organización más afectadas en el año 2019. Se ha agredido a 55 de sus integrantes, a 45 personas pertenecientes a resguardos indígenas, 25 integrantes de espacios comunitarios, 22 integrantes de comunidades indígenas, 21 a partidos políticos y 10 a organizaciones sindicales.

Tipo de organizaciones afectadas por violaciones a la vida



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH de la CCJ .
1° de enero al 31 de diciembre de 2019. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Las actividades que realizaban los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos dentro de las organizaciones constituyen un aporte importante para la construcción del país. La afectación contra uno solo de sus miembros impacta la familia, el territorio, la organización y la existencia misma de los pueblos y comunidades.

- **Presuntos responsables**

En el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2019, predomina la falta de información sobre los presuntos autores de los crímenes contra las personas defensoras. En 161 casos que corresponden al 60.98%, es decir más de

la mitad del total de homicidios, no se conoce de la presunta autoría. En 22 casos se conoce que el presunto autor es un grupo armado, pero se desconoce la identificación de este grupo.



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ (1° de enero al 31 de diciembre de 2019). Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

En los casos en los cuales se conoce la presunta autoría, se encuentran en primer lugar los grupos paramilitares con 31 casos. De estos 31 casos, 11 fueron cometidos presuntamente por el grupo denominado Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanitas de Colombia, 10 casos presuntamente por los Caparrapos o Caparros, 6 por grupos paramilitares sin identificar, 3 por el Clan Sinaloa y uno por las Águilas Negras. En segundo lugar, se encuentran los grupos denominados disidencias de FARC-EP con 22 casos. Le siguen Agentes del Estado con 10 casos: 5 de estos presuntamente cometidos por la Policía Nacional y 5 por el Ejército Nacional. En cuarto y quinto lugar está el Ejército de Liberación Nacional y finalmente están los presuntos autores civiles, con 9 casos cada uno.

- **Circunstancias y mecanismos de agresión**

Al analizar la modalidad, los instrumentos y mecanismos de agresión, se evidencia que el uso de armas de fuego predomina en los asesinatos de las personas defensoras de derechos humanos. En el período de análisis se registra que 218 casos que corresponden 82.57% fueron cometidos con arma de fuego; le sigue arma blanca con 16 casos, en 9 casos se usaron explosivos, en 2 casos se evidencian golpes con objetos contundentes,

en un caso se usó proyectil tipo *bean bag*, en otro caso se evidencian signos de ahorcamiento y en otro, violación. En 16 casos no se tiene información que dé cuenta el mecanismo o instrumento de la agresión.

Entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2019, en 102 casos, que representan 38,63% del total de violaciones a la vida, se usó la modalidad de sicariato. Se entiende como modalidad sicariato los homicidios que son cometidos por al menos dos individuos que conforman un grupo compuesto por quien perpetra el crimen accionando el arma, por quien colabora en la fuga, generalmente conduciendo un vehículo o motocicleta y quien está vigilando para avisar si llegan las autoridades o alguna persona que impida el crimen[194].

Con respecto a las circunstancias o lugar de los hechos, la mayoría de las agresiones se han cometido en cercanías o lugar de vivienda de las víctimas con 101 casos que representan 38.25% del total de homicidios; le siguen los hechos cometidos en lugares o establecimientos públicos con 15 casos, en tercer lugar, tenemos los hechos cometidos en cercanías o lugar de trabajo con 14 casos, 5 casos en casa de un familiar y en 129 casos no se tiene información suficiente que dé cuenta del lugar donde se cometieron los hechos.

5. 3. Balance de la respuesta estatal

Un informe de la Misión de Observación Electoral (MOE), correspondiente al periodo comprendido entre octubre de 2018 a junio de 2019, monitoreó el comportamiento de la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales registrando las siguientes cifras: *"265 víctimas de amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos; 115 (43%) de ellas son líderes políticos (funcionarios y pre-candidatos), 110 líderes sociales (42%) y 40 líderes comunales (15%)"*[195].

En medio del panorama electoral y con posterioridad a este, la respuesta estatal durante el 2019 se caracterizó por la consolidación de un enfoque militarista y regresivo en materia de paz y derechos humanos. Durante este año, en el marco del Gobierno

194 Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP), Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Confederación Nacional de Acción Comunal, Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) – Universidad Nacional de Colombia, Movimiento Ríos Vivos, Programa Somos Defensores, Verdad Abierta (2018). ¿Cuáles son los patrones? Asesinato de Líderes Sociales en el Post Acuerdo. Bogotá.

195 MOE. Informe Parcial Elecciones de Autoridades Locales 2019. Misión De Observación Electoral - Bogotá, 8 de Julio de 2019, pdf, pág. 1.

Duque, continuaron los nombramientos de funcionarios caracterizados por su trayectoria y manifestaciones en oposición al proceso de paz. Uno de esos nombramientos fue el del General (R) Leonardo Alfonso Barrero Gordillo como director del PAO en 2019, en medio del rechazo de las organizaciones defensoras de derechos humanos:

> "Las Plataformas de Derechos Humanos, junto con el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, la Marcha Patriótica y la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, manifestamos públicamente nuestro rechazo ante uno de los más cuestionados nombramientos del gobierno, en cabeza del presidente Iván Duque. En esta ocasión, se trata de la designación del General (R) Leonardo Alfonso Barrero Gordillo, como director del *Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas* (PAO); además de reiterar nuestra inconformidad con este plan en tanto desconoce abiertamente los mandatos emanados del Acuerdo de Paz en materia de garantías"[196].

El argumento central de las organizaciones defensoras de derechos humanos para rechazar este nombramiento radicó en la contradicción manifiesta del Gobierno al centralizar la dirección del PAO en un funcionario que había estigmatizado y perseguido a las personas defensoras. Otro nombramiento fue el de Daniel Palacios como director (e) de la Unidad Nacional de Protección (UNP). El respecto la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) y la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica rechazaron su designación, *"por ser una manifestación de la línea gubernamental de nombrar en las instituciones con responsabilidad en la implementación de la paz y las garantías de seguridad para los líderes y las comunidades, a connotados enemigos del proceso"*[197], en el comunicado citado las organizaciones firmantes expresaron también su preocupación por "*el nombramiento en la UNP, en un cargo que tiene la responsabilidad de garantizar la vida de las personas defensoras de quien "ha estigmatizado a los integrantes del Partido Político FARC y pide públicamente la exclusión y negación de sus derechos a la participación política ya refrendada*"[198].

196 En: https://humanidadvigente.net/El-General-R-Leonardo-Barrero-Director-Del-Pao-No-Es-Una-Persona-Idonea-Para-Ocupar-Este-Cargo/

197 En: https://coeuropa.org.co/el-nuevo-director-de-la-unp-no-ofrece-garantias-para-la-proteccion-de-los-lideres-y-lideresas-sociales-ni-para-los-firmantes-de-la-paz/

198 Ibidem.

Además de las manifestaciones en contra y el rechazó a estos nombramientos, en junio 2019 las organizaciones sociales demandaron la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley 1941 de 2018, que creó las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII. Argumentando que ésta norma vulneraba el derecho a la consulta previa y a la participación ciudadana[199]. La Corte Constitucional, en su sentencia C-040 del 6 de febrero de 2020, declaró exequible el mencionado artículo por los cargos analizados, formulando las siguientes precisiones:

> "Los planes, medidas y recursos a ejecutar en las zonas estratégicas de intervención integral (ZEII), para la prestación de servicios sociales deberán ser formulados e implementados conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y participación, y guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo Final en materia de intervención del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto"[200].

Durante el 2019, el Gobierno realizó convocatorias a algunos escenarios de construcción de política pública para defensores, con la participación de la sociedad civil. No obstante, las propuestas por parte de la sociedad civil no fueron tenidas en cuenta, específicamente en lo relacionado con la no adopción del enfoque militarista, el llamado urgente a la aplicación de los mecanismos establecidos en el AFP y la insistencia en manifestaciones concretas de voluntad para frenar los asesinatos de las personas defensoras en el país. Por lo anterior, en noviembre de 2019 las plataformas de derechos humanos suspendieron su participación en el proceso de construcción de esta política. Pese al distanciamiento de las plataformas de este escenario, en diciembre del 2019 el Gobierno presentó el marco de política pública, sin la participación de un sector mayoritario de organizaciones de la sociedad civil.

El informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia correspondiente al año 2019, manifestó su preocupación ante el incremento de los asesinatos contra defensoras de derechos humanos en cerca del 50 % en 2019, comparado con 2018[201].

199 CCJ. "El Riesgo de Defender y Liderar" (2020). En: https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Informe%20El%20riesgo%20de%20defender%20y%20liderar%20DEF.pdf, pág, 328.

200 Corte Constitucional de Colombia. Comunicado No. 05 febrero 5 y 6 de 2020. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2005%20del%2005%20y%2006%20de%20febrero%20de%202020.pdf

201 En: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DD-HH-2019.pdf, pág. 5.

El recrudecimiento de la violencia focalizada contra las personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales en 32 departamentos del territorio nacional, fue reportado también por la Defensoría del Pueblo mediante el Informe de seguimiento a la Alerta Temprana 026-18 en el cual se advertían escenarios de riesgo para personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en todo el territorio nacional[202].

El informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló la necesidad de la presencia del Estado en zonas rurales, aclarando que esta presencia no debía consistir en la militarización de los territorios sino en la acción del Estado a través de las autoridades civiles y mecanismos a nivel local y departamental orientadas a la garantía y protección de derechos.

> "Los esfuerzos para establecer una presencia integral del Estado, particularmente de autoridades civiles, incluyendo la Fiscalía General de la Nación y la policía, fueron insuficientes, en particular en las zonas rurales. Las cinco "Zonas Estratégicas de Intervención Integral" establecidas por el Gobierno a través del Decreto núm. 2278 de 2019 fueron creadas para atender este vacío. Sin embargo, el ACNUDH observó que la presencia estatal en estas zonas continuaba siendo predominantemente militar y el avance para establecer una mayor presencia de autoridades civiles había sido lento"[203].

A propósito del empleo de la Policía en el mantenimiento del orden público, el informe citado refirió una declaración difundida por las Fuerzas Militares en 2019, que contraria los lineamientos formulados en la materia por la CIDH.

"El 15 de septiembre de 2019, el Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia anunció el establecimiento de pelotones antidisturbios conformados por soldados profesionales, lo que planteó dudas sobre si Colombia observó los lineamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto al empleo de la policía, y no del ejército, en el mantenimiento del orden público. El 30 de septiembre, en Barranquilla, el ejército intervino durante las protestas estudiantiles ocurridas en la Universidad del Atlántico, utilizando la fuerza letal sin que hubiera una amenaza inminente a la vida o a la integridad personal. Aunque en este hecho

202 Defensoría del Pueblo. Informe de Seguimiento Alerta Temprana No. 026 -18. Agosto de 2019, pdf, pág, 5.

203 En: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DD-HH-2019.pdf, pág. 3.

no se produjeron lesiones graves, el uso del ejército en estas circunstancias sienta un precedente preocupante[204].

Respecto a la respuesta estatal ante las movilizaciones y protestas pacíficas desarrolladas en Colombia entre los meses de noviembre y diciembre de 2019, principalmente en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín, Neiva, Pasto y Popayán y en algunas zonas rurales, el informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se refirió a los siguientes aspectos: (i) algunos miembros del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) no cumplieron con las normas y estándares internacionales relacionados con el uso de la fuerza, y (ii) durante las protestas, algunos oficiales de policía presuntamente perpetraron actos contra los manifestantes que podrían llegar a constituir malos tratos y/o tortura, *"tales como desnudez forzada, amenazas de muerte con matices racistas y repetidas golpizas. Algunos manifestantes fueron presuntamente arrestados y golpeados por miembros de la policía"*[205].

En relación con el marco normativo para garantizar los derechos de las personas defensoras frente a ataques y agresiones, el informe citado caracterizó a Colombia como un país prolijo en normas y mecanismos para la protección de los derechos de las personas defensoras, pero en el cual persiste un desafío: *"la coordinación entre las instituciones estatales —particularmente entre los niveles nacional y regional— para asegurar la plena implementación de este marco normativo"*[206].

Sobre este tema, la CIDH, destacó los avances normativos que desarrollaron algunas disposiciones del AFP, así como la creación de mecanismos para la protección de las personas defensoras, establecidos en el acuerdo. En su informa la CIDH destacó que "es fundamental que en la aplicación de cualquier marco normativo, los programas de protección cuenten con los recursos presupuestarios, materiales y humanos suficientes, estos últimos entrenados y capacitados para recibir las solicitudes de protección, evaluar el nivel de riesgo, adoptar e instrumentar las medidas de protección, así como monitorear las medidas que se encuentren vigentes" [207].

204 En: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DD-HH-2019.pdf, pág. 10.

205 Ibidem.

206 En: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DD-HH-2019.pdf, pág. 3.

207 En: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf, pág. 107.

Respecto a la protección de las personas defensoras, el informe mencionado destacó a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y a la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) como dos mecanismos fundamentales para la no repetición de los crímenes contra los líderes y lideresas sociales. Sobre la CNGS el informe de la ACNUDH precisó que debe avanzar a fin de cumplir con sus objetivos establecidos en el Acuerdo de Paz, *"en particular con lo relacionado al desmantelamiento de grupos criminales sucesores de organizaciones paramilitares, y que son a menudo responsables de los asesinatos de personas defensoras de derechos humano"*[208]. Sobre el CIPRAT, destacó que *"debería enfocarse en la situación de las personas defensoras de derechos humanos, particularmente en la definición de medidas concretas y coordinadas para implementar acciones basadas en las recomendaciones derivadas del sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo"*[209].

Sobre la labor de la FGN, el valoró los esfuerzos de la investigación de los casos de crímenes contra personas defensoras observando que pese a los avances en las investigaciones del 55% de los casos, según cifras de esta entidad, aún no se cuenta con avances en la judicialización de los responsables[210]. En cuanto a la Unidad Nacional de Protección (UNP), advirtió que aunque esta entidad ha otorgado algunas medidas individuales de protección, estas l medidas no siempre fueron adecuadas a los contextos rurales donde ocurrieron la mayoría de los asesinatos y otras violaciones a los derechos contra personas defensoras de derechos humanos.

> "En 2019, seis personas defensoras de derechos humanos fueron asesinadas en áreas rurales de Cauca, Chocó, Nariño y Risaralda, a pesar de contar con medidas de protección. Se debería priorizar el enfoque preventivo y la intervención temprana sobre la adopción de medidas de protección temporales, individuales y reactivas, las cuales no responden a las causas estructurales que inciden en estos ataques"[211].

208 En: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DD-HH-2019.pdf, pág. 5.

209 Ibidem.

210 En: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DD-HH-2019.pdf, págs. 6 y 17.

211 En: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DD-HH-2019.pdf, pág. 6.

Mediante el Informe de seguimiento a la Alerta Temprana 026-18 publicado en 2019 por la Defensoría del Pueblo, identificó precarios avances en los procedimientos para la evaluación del riesgo y en la adopción de medidas de protección:

> "En lo que respecta a la gestión de la Unidad Nacional de Protección - UNP, se evidencia que la Entidad no presenta avances en sus metodologías para la evaluación del riesgo y la adopción de medidas de protección, a pesar de las continuas y reiteradas solicitudes que ha hecho la Defensoría del Pueblo en este sentido, no solamente a través del Informe de Riesgo N° 10 de 2017 y la Alerta Temprana N° 26 de 2018, sino también en el marco del seguimiento a las Alertas Tempranas emitidas en las diferentes regiones del país, oficios directos dirigidos a la Dirección de la Unidad y otros mecanismos de la magistratura moral aplicada por el Defensor del Pueblo"[212].

Sobre la respuesta de las autoridades colombianas ante la violencia sexual y basada género, el Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que los esfuerzos adelantados en la materia seguían siendo insuficientes:

> "El ACNUDH observó que algunas autoridades de Antioquia, Arauca, Guaviare y Nariño desconocían el protocolo de la Fiscalía General de la Nación para responder a los casos de violencia sexual. En Arauca, la Fiscalía General de la Nación denegó el acceso a la justicia a una mujer con discapacidad, víctima de violencia sexual, específicamente por no proporcionarle un intérprete que pudiera haberle permitido dar su testimonio. En Guaviare, la policía no activó el mecanismo de búsqueda urgente de una niña indígena desaparecida quien había sido víctima de violencia sexual"[213].

La afectación desproporcionada y los impactos diferenciados en las violaciones a los derechos de las mujeres defensoras y lideresas sociales y personas defensoras LGBT, así como la persistencia en la invisibilización de los hechos de violencia contra mujeres y personas defensoras LGBT en el marco de su labor de defensa de los derechos y reivindicación de las causas sociales, fueron precisamente uno de los puntos centrales de las recomendaciones formuladas al Estado colombiano, por parte de los organismos internacionales de DD. HH. durante el 2019.

212 Defensoría del Pueblo. Informe de Seguimiento Alerta Temprana No. 026 -18. Agosto de 2019, pdf, pág. 37.

213 En: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DD-HH-2019.pdf, pág. 15.

5. 4. Recomendaciones de la ONU

Para el año 2019, Colombia fue objeto de observación por parte de la OACNUDH, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD por sus siglas en inglés).

Aunado a lo anterior, la OACNUDH en su informe observó con preocupación el incremento de los asesinatos a personas defensoras y la continuidad los riesgos y la violencia contra las personas defensoras:

> "Defender los derechos humanos sigue considerándose una labor de alto riesgo en Colombia. En 2019, el ACNUDH documentó 108 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, incluyendo 15 mujeres y 2 integrantes de la población LGBTI. Aunque las cifras muestran la gravedad del problema, reducir el análisis a una consideración numérica impide entender y atender las causas estructurales de la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos"[214].

Como causas estructurales de la situación, identificó la débil o nula presencia del Estado en algunas zonas rurales, así como los retrasos en la implementación del Acuerdo de Paz en lo relacionado con la reforma rural integral y la sustitución de cultivos ilícitos. Como consecuencia, recomendó al Estado incluir a las autoridades civiles en los territorios para reconocer e impulsar la participación de la sociedad civil, garantizando los derechos de asociación, reunión y libertad de expresión, así como acelerar la implementación del Acuerdo de Paz[215].

Además, exhortó al Estado a:

> "(...) fortalecer las garantías para el ejercicio de la labor de los defensores de los derechos humanos a través del fortalecimiento y la ampliación de los espacios existentes de participación cívica a nivel territorial, de modo que se pueda superar el enfoque de adoptar medidas físicas como estrategia principal para prevenir y proteger a los defensores de los derechos humanos y se pase a abordar las causas

214 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2019), A/HRC/40/3/Add.3, párr. 16.

215 Ibidem, párr. 19.

estructurales que generan riesgos en los territorios, particularmente en las zonas rurales afectadas por el conflicto"[216].

A su vez, la OACNUDH llamó la atención por la poca eficacia de las medidas de protección otorgadas a las personas defensoras. Al respecto señaló que dichas medidas no responden a los riesgos y complejidades del contexto en el que desempeñan su labor[217], y expresó su preocupación por el retraso de más de un mes en el otorgamiento de tales medidas por parte de la UNP[218]. En ese sentido, la Oficina recomendó la adopción de medidas de protección temporales, las cuales deben ser abordadas y diseñadas desde espacios como la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), el Plan de Acción Oportuna y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad[219].

Finalmente, la OACNUDH hizo un llamado para que el Gobierno implemente el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos "*y a actuar con la diligencia debida para luchar contra la impunidad en los casos de asesinatos y agresiones contra ellas*"[220].

Dicha recomendación fue reiterada por el Comité CEDAW en su informe. Este Comité señaló la importancia de este programa y resaltó su preocupación por la prevalencia de los homicidios, las amenazas y otros delitos cometidos contra las mujeres defensoras y el alto grado de impunidad en relación con estos crímenes. El Comité también manifestó su preocupación particular por los ataques dirigidos contra las mujeres que trabajan para la implementación del Acuerdo de Paz a nivel local y que tratan de obtener reparación para las víctimas[221].

A este llamado para implementar el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, el Comité CEDAW incorporó

216 Ibidem, párr. 107, literal a).

217 Ibidem, párr. 27.

218 Ibidem, párr. 28.

219 Ibidem, párr. 29.

220 Ibidem, párr. 107, literal c).

221 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia (2019), CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 17.

como recomendación la necesidad de hacer seguimiento a este programa a través de la inclusión de las organizaciones de mujeres en este proceso[222].

Asimismo, recomendó al Estado, en razón de la lucha contra la impunidad de los crímenes cometidos contra las defensoras y lideresas, que:

> "Vele por la sostenibilidad de la estrategia para la investigación y judicialización de los homicidios contra las personas que defienden los derechos humanos, liderada por la Fiscalía General de la Nación, asignándole recursos y reforzando los conocimientos sobre los métodos de investigación de las violaciones contra las defensoras de los derechos humanos"[223].

Finalmente, se hizo un llamado al Estado para que implemente campañas de sensibilización del público para conocer la importancia de las defensoras de derechos humanos y para que refuerce la capacidad de las fuerzas del orden para eliminar los comportamientos inadecuados y agresiones que generan revictimización contra las defensoras[224].

Por otra parte, el CERD en su informe expresó su preocupación por los asesinatos y constantes actos de violencia contra las personas defensoras de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Al igual que la OACNUDH y el Comité CEDAW, resaltó los altos niveles de impunidad en los crímenes contra líderes y lideresas, así como la falta de recursos de la UNP, la ineficacia de sus medidas de protección y los actos de difamación y criminalización en contra de las personas defensoras[225].

Dentro de las recomendaciones emitidas a Colombia, vale la pena resaltar que el CERD solicitó al Estado que:

> "Garantice la efectiva protección de su vida e integridad personal, asegurando que las medidas de protección sean adoptadas con la participación de las personas, pueblos y comunidades afectadas de acuerdo con sus costumbres y cultura, y que sean implementadas de manera efectiva y revisadas regularmente"[226].

222 Ibidem, párr. 18.

223 Ibidem, párr. 18, literal c).

224 Ibidem, párr. 18, literal e).

225 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los informes periódicos 17º a 19º combinados de Colombia (2019), CERD/C/COL/CO/17-19, párr. 28.

226 Ibidem, párr. 29, literal b).

Así mismo, el CERD reiteradamente hizo referencia a la necesidad de implementar mecanismos de protección colectiva. Por ello, recomendó al Estado que refuerce con los recursos suficientes y con "*un reconocimiento legal expreso*" a mecanismos preexistentes en las comunidades afectadas, específicamente a la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona[227].

227 Ibidem, párr. 29, literal c).

CAPÍTULO 6

Año 2020: agudización de los riesgos en medio de la pandemia

El presente capítulo aborda la situación de las personas defensoras durante el año 2020. La primera parte presenta un análisis de los factores de riesgo correspondientes a este período, identificados por las entidades de carácter nacional, las organizaciones sociales y los organismos internacionales.

La segunda parte se centra en el análisis de los patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras en el año 2020, considerando la generalidad y focalización de estas violaciones, los sectores de liderazgo social y organizaciones sociales victimizadas, los posibles móviles y los presuntos responsables. La tercera parte aborda un balance de la respuesta estatal ante los factores de riesgo advertidos y la cuarta parte aborda las principales recomendaciones de los organismos internacionales sobre la situación de las personas defensoras en Colombia correspondientes al año 2020.

6.1. Factores de riesgo

Durante el año 2020 se identificaron como factores de riesgo de violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, la agudización de la violencia en medio de las dificultades en la implementación del AFP y la crisis humanitaria generada con ocasión de la pandemia de covid-19. Estos factores predominantes en el contexto nacional dejaron en evidencia la precariedad en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), y la inexistencia de garantías en materia de protección y seguridad humana para quienes defienden derechos y lideran causas sociales en zonas que continúan sufriendo los impactos del conflicto armado, de la injusticia y de la exclusión social.

Otro factor de riesgo, presente en los años anteriormente analizados, fueron las disputas por el control social y territorial de los actores armados. En estos territorios en disputa predominaron los asesinatos y amenazas a personas defensoras, violencia sexual contra lideresas y mujeres defensoras, y el confinamiento y desplazamiento forzado de pueblos indígenas, el pueblo afrocolombiano y comunidades campesinas. Las violaciones a los derechos de las personas defensoras, anteriormente mencionadas, se concentraron durante el 2019 en Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Córdoba, Nariño, Putumayo y Huila, focalizándose los impactos diferenciales de la violencia en las lideresas y defensoras, personas defensoras LGBT, campesinos, afrocolombianos e indígenas.

Como factor de riesgo, asociado al anteriormente mencionado, fue identificado el escalamiento de las disputas por el control territorial en aquellas zonas consideradas estratégicas para la explotación de recursos naturales y el narcotráfico, así como en las zonas priorizadas para la implementación del Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (AFP), en el tema de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Otro factor de riesgo relacionado con las disputas por el control territorial y con la crisis humanitaria generada con ocasión de la pandemia de covid-19, fue la instrumentalización, por parte de los actores armados ilegales con presencia en los territorios, de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y las restricciones a la libertad de circulación establecidas en el marco de la emergencia económica social y sanitaria generada por el covid-19, como un mecanismo de control social y territorial. En medio de estas condiciones adversas, las personas defensoras, líderes y lideresas sociales continuaron denunciando en sus territorios las amenazas y asesinatos focalizados contra algunos líderes, lideresas sociales y firmantes del Acuerdo de Paz, así como las amenazas, el confinamiento y el desplazamiento forzado de comunidades y organizaciones. [228].

El incremento de las disputas territoriales en el marco de la pandemia del covid-19 en los departamentos del Cauca, Nariño, Antioquia, Chocó, Putumayo, Norte de Santander, Valle del Cauca, Meta y Caquetá, durante el segundo semestre de 2020, se sumó a los factores de riesgo estructural descritos por la Defensoría del Pueblo durante el primer semestre de 2020 en la Alerta Temprana No. 018 de 2020[229], de inminencia y de carácter nacional. Dentro de esos factores se identificaron: la permanencia de los impactos del conflicto armado, la precaria presencia estatal en zonas caracterizadas por los conflictos ambientales y por los conflictos por el uso del suelo, y la desprotección en materia de DESCA respecto a comunidades en condición de vulnerabilidad.

En las alertas tempranas proferidas por la Defensoría del Pueblo durante el 2020 se reiteró la permanencia de los factores de riesgo, anteriormente mencionados, respecto de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones en los departamentos anteriormente mencionados, Además, Huila,

228 En: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=455, pdf, pág. 4.

229 Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana No. 018 del 30 de abril de 2020.

Quindío, Caldas, Risaralda, Boyacá y Guaviare fueron identificados como territorios con el predominio de factores de riesgo para sus habitantes, focalizándose este riesgo en quienes defienden derechos y lideran causas sociales.Junto a estos factores de riesgo se identificó la permanencia de factores de carácter estructural como la vulnerabilidad y los patrones de violencia preexistentes en aquellas zonas caracterizadas por la escaza presencial estatal y por la disputa territorial por parte de los actores armados. El informe de la Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor, abordó estos aspectos:

> "Es importante señalar que el deber de proteger el derecho a la vida requiere que los Estados adopten medidas especiales de protección destinadas a las personas en situaciones de vulnerabilidad cuya vida corra un riesgo particular debido a amenazas concretas o a patrones de violencia preexistentes. Entre esas personas figuran los defensores de los derechos humanos. Además, los Estados deben crear y mantener un entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos. Ello requiere asimismo que los Estados aborden las condiciones generales en la sociedad que puedan suponer amenazas directas a la vida, como unos elevados niveles de violencia armada y delictiva, o la privación de tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, que son cuestiones que atañen particularmente a los defensores de los derechos humanos"[230].

En enero de 2021, la CIDH manifestó que la mayoría de los asesinatos registrados en el año 2020 se concentraron en *"Antioquia, Cauca, Chocó, Huila, Norte de Santander, Córdoba, Nariño y Putumayo, territorios que de manera histórica se vieron afectados por el conflicto armado"*[231], y precisó que de acuerdo con la información aportada por el Estado colombiano, además de estos departamentos Valle del Cauca, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Arauca y Chocó son consideradas como *"zonas de riesgo para ejercer la defensa de los derechos humanos"*[232].

Durante el 2020, la CIDH manifestó su alarma ante el contexto de violaciones a los derechos de las personas defensoras en Colombia, señalando *que "la violencia se ha enfocado en diversos territorios del país, especialmente en aquellos que de manera*

230 ONU. Consejo de Derechos Humanos. 46º período de sesiones. 22 de febrero a 19 de marzo de 2021. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor. 24 de diciembre de 2020. A/HRC/46/35, pdf, pág. 8.

231 En: https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/013.asp

232 En: https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/013.asp

histórica se han visto afectados por el conflicto armado interno, en perjuicio principalmente de líderes sociales"[233]. Además, este organismo reiteró su preocupación por la agudización de la violencia en el marco de la pandemia y ante la continuidad de los impactos del conflicto armado, rechazó los ataques contra personas defensoras en Colombia e hizo énfasis en la necesidad de garantías para preservar la vida de los líderes y lideresas sociales.

De acuerdo con un informe de la MAPP/OEA, ante las persistencia de las violaciones a los derechos humanos y con el propósito de prevenir los riesgos y proteger los liderazgos *"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"*[234].

Frente a los homicidios cometidos contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos durante el primer semestre de 2020, la CIDH identificó como otro factor de riesgo la impunidad de los asesinatos contra las personas defensoras, y pidió al Estado colombiano generar medidas de seguridad efectivas para investigar los delitos de forma exhaustiva, seria, con celeridad e imparcial, a fin de identificar y sancionar a los autores materiales e intelectuales considerando como hipótesis del móvil de estos crímenes la actividad de defensa de derechos humanos que las víctimas ejercían en sus comunidades. *"La Comisión urge al Estado a redoblar sus esfuerzos para hacer frente a la impunidad de estos delitos y recuerda que la impunidad es una de las causas que posibilita la continuidad de la violencia contra estos colectivos"*[235].

Respecto a este factor de riesgo, el Consejo de Seguridad de la ONU reiteró en el 2020, *"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*

233 En: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/185.asp

234 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. 10. En: https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/11/XXVII-Informe-Semestral_Espa%C3%B1ol.pdf

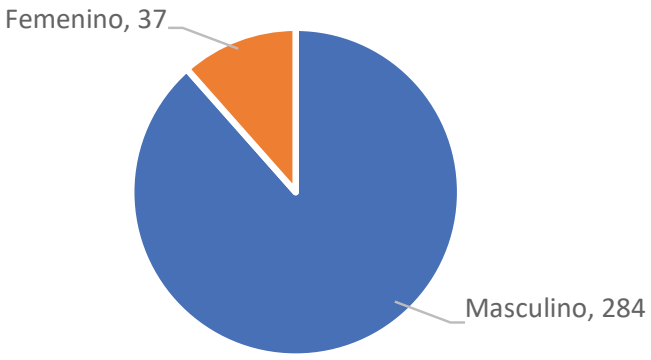
235 En: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/174.asp

FARC-EP, que han persistido a pesar de la pandemia del Covid-19"[236]. En el comunicado mencionado se destacó 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.

6. 2. Patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras

En el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del 2020, la base de datos de violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas, documentó 321 casos de violaciones a los derechos humanos a líderes, lideresas y personas defensoras. De las 321 personas, 320 fueron asesinadas y una persona fue víctima de desaparición forzada. En 284 casos documentados las víctimas pertenecían al género masculino y 37 casos al femenino. Como aspecto común a los asesinatos se identificó la existencia de amenazas previas, algunas de ellas generalizadas contra determinado sector o comunidad, y otras selectivas, con nombre y apellido, haciendo alusión a la labor de los líderes o personas defensoras.

Afectaciones por género año 2020

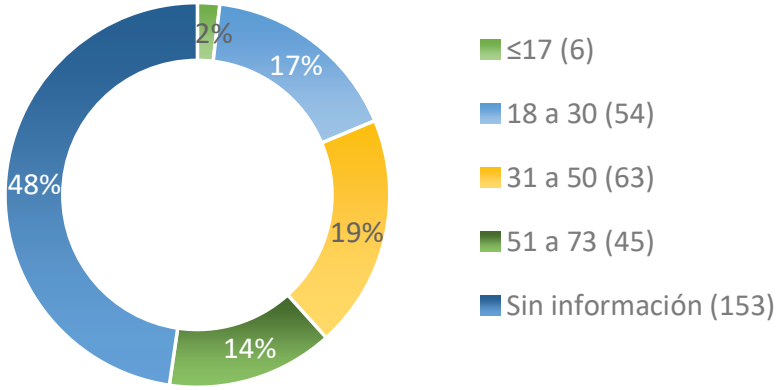


Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ. 1° de enero al 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

236 En https://nacionesunidas.org.co/noticias/comunicados-de-prensa/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia-sc-14255/

De los 321 casos documentados en el período de análisis, 6 personas defensoras de derechos humanos eran menores de 18 años, 54 personas comprendían edades de 18 a 30 años, 63 personas comprendían edades de 31 a 50 años y 45 personas comprendían edades de 51 a 73 años. En 153 casos no se tiene información que dé cuenta de la edad al momento del hecho.

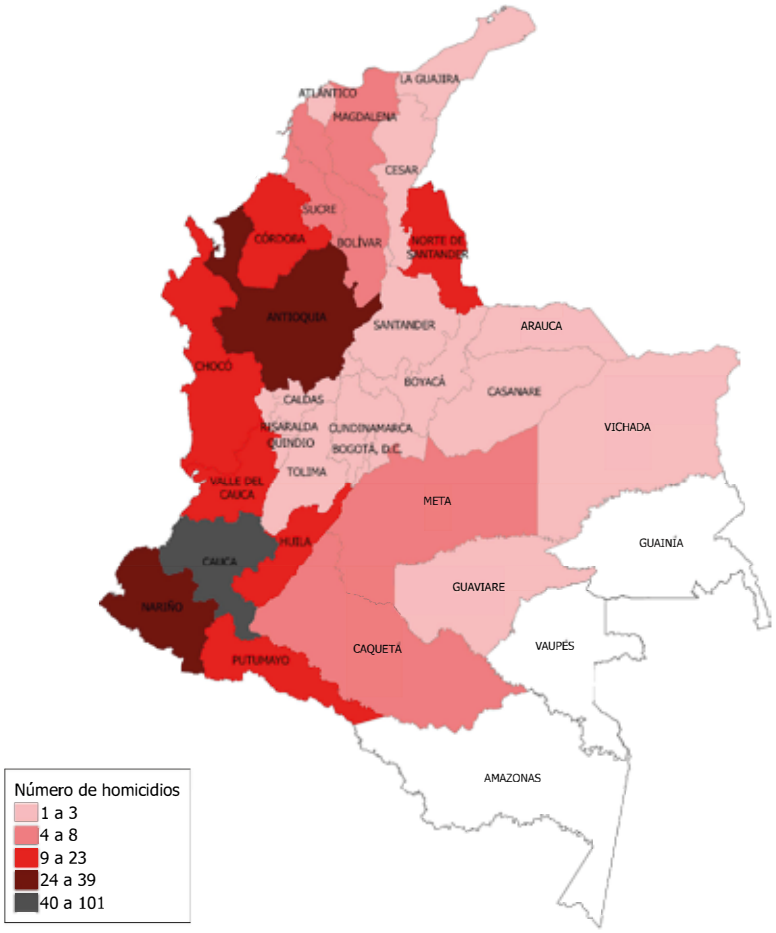
Número de homicidios por edad



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ.
1° de enero al 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Las agresiones a la vida de líderes y lideresas no han cesado, y respecto del año 2019 se ha podido identificar el predominio de los asesinatos en más de la mitad del territorio nacional: 29 departamentos y 137 municipios en los departamentos de Cauca, Nariño, Antioquia, Putumayo, Córdoba, Norte de Santander, Chocó, Valle del Cauca y Huila, que es donde se focalizan este tipo de agresiones como lo evidencia el siguiente mapa.

Homicidios por departamento
1° de enero a 31 de diciembre de 2020



Fuente: Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. (Enero a diciembre 2020)

Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

De las 321 violaciones que se produjeron entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, a nivel municipal las agresiones se focalizaron en 137 municipios que corresponden a 29 departamentos. De los 137 municipios que se han visto afectados en el período analizado de 2020, 7 de ellos concentran la mayoría de violaciones del derecho a la vida ya que registran entre 8 y 18 agresiones por municipio. Estas agresiones son encabezadas por Tumaco con 18 casos; le siguen Caloto, Corinto y Santander de Quilichao con 11 casos cada uno; Puerto Guzmán con 10 casos; El Tambo y Tarazá con 8 casos cada uno. El resto de municipios registran entre una y 7 agresiones por municipio, como lo registra el siguiente cuadro.

Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Tumaco	18	Mercaderes	2	Florida	1
Caloto	11	Nuquí	2	Guapí	1
Corinto	11	Pasto	2	Güican	1
Santander de Quilichao	11	Popayán	2	Hacarí	1
Puerto Guzmán	10	Riosucio	2	Inza	1
El Tambo	8	Samaniego	2	Ituango	1
Tarazá	8	San Juan de Arama	2	La Argentina	1
Argelia	7	Santa Marta	2	La Macarena	1
Ricaurte	7	Segovia	2	La Uribe	1
Algeciras	6	Supía	2	La Virginia	1
Barbacoas	6	Abejorral	1	Lebrija	1
Buenos Aires	6	Aipe	1	Linares	1
Suárez	6	Almaguer	1	Litoral Del Bajo San Juan	1
Toribío	6	Andes	1	Mallama	1
San Marcos	5	Anori	1	Medio Baudó	1
Tierralta	5	Anzoátegui	1	Mesetas	1
Cúcuta	4	Apartadó	1	Nóvita	1
López de Micay	4	Arauca	1	Ocaña	1
Miranda	4	Bahía Solano	1	Orito	1
Morales	4	Baraya	1	Pitalito	1

Homicidios por municipio					
Municipio	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**	**Municipio**	**Cantidad**
Páez	4	Barranco de Loba	1	Pradera	1
Puerto Asís	4	Barranquilla	1	Pueblo Nuevo	1
Puerto Libertador	4	Becerril	1	Puerto Rico	1
Tibú	4	Bello	1	Puerto Santander	1
Belén de los Andaquies	3	Buenaventura	1	Puerto Tejada	1
Cáceres	3	Buga	1	Quibdó	1
Caldono	3	Cajibío	1	Remedios	1
Cali	3	Campamento	1	San Francisco	1
El Bagre	3	Carmen del Darién	1	San José del Guaviare	1
Montelíbano	3	Cartagena del Chaira	1	San Pelayo	1
Palmira	3	Cartago	1	San Vicente de Caguán	1
Piamonte	3	Chiriguaná	1	Sardinata	1
Puerto Caicedo	3	Chitagá	1	Simití	1
San José de Uré	3	Ciénaga	1	Soacha	1
San Miguel	3	Cimitarra	1	Sonsón	1
San Pablo	3	Circasia	1	Tauramena	1
Totoró	3	Cumaribo	1	Teorama	1
Alto Baudó	2	Cumbal	1	Timbío	1
Bajo Baudó	2	Cumbitara	1	Tiquisio	1
Bogotá D.C	2	Cunday	1	Toledo	1
Bolívar	2	Dosquebradas	1	Turbo	1
Campoalegre	2	El Carmen de Bolívar	1	Valle del Guamuez	1
Convención	2	El Cocuy	1	Valledupar	1
El Castillo	2	El Peñol	1	Villagarzón	1
Maicao	2	El Reten	1	Yolombó	1
Medellín	2	Florencia	1		

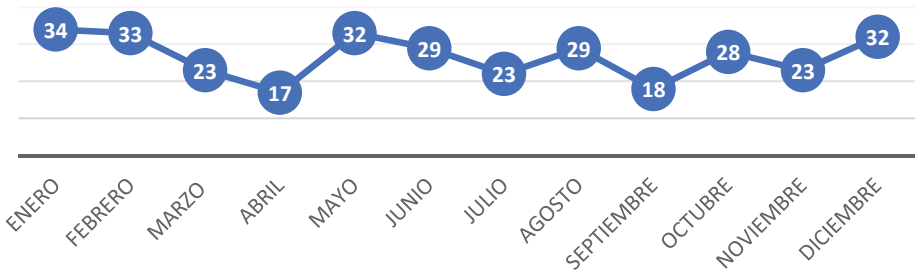
Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ (1° de enero al 31 de diciembre de 2020). Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

- **Frecuencia y continuidad de las violaciones al derecho a la vida**

Respecto a los casos identificados por mes, en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2020, el fenómeno de homicidios a líderes y lideresas muestra un comportamiento fluctuante en todo el año, con una tendencia al aumento en el primer, tercer y último bimestre del año. El aumento se ve reflejado principalmente en los meses de enero, febrero, mayo, junio, agosto, octubre y diciembre. A pesar de que el derecho a la movilidad ha estado restringido, las violaciones a la vida no han cesado. Esto refleja la incapacidad estatal para proteger a los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos en medio de las medidas de aislamiento preventivo en todo el territorio nacional.

Durante el año 2020, el Gobierno nacional y los gobiernos locales decretaron restricciones intermitentes a la movilidad como parte del aislamiento preventivo. En este contexto, diferentes grupos armados aprovecharon la situación para aumentar su control territorial sobre la población civil. Producto de la presencia y control social ejercido por estos grupos armados, la población civil, los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos han sido víctimas de confinamiento, intimidación, amenazas, desplazamientos forzados, desapariciones, homicidios, entre otras.

Número de violaciones por mes

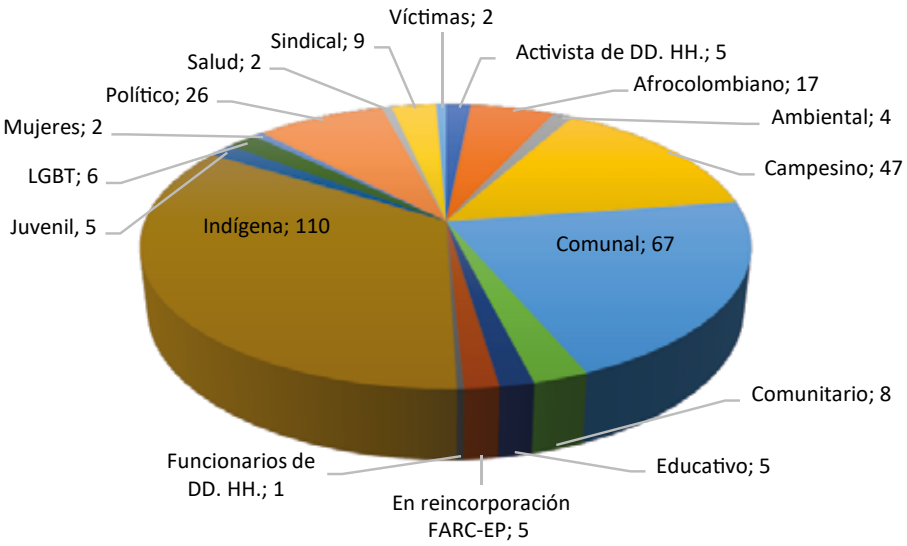


Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ.
1° de enero al 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Las agresiones generadas contra las mujeres lideresas y defensoras constituyen una cadena de afectaciones contra ellas, sus familias, sus comunidades y organizaciones. Los liderazgos LGBT por su labor de defensa y promoción de derechos humanos también han sido afectados, y muchos casos no han sido registrados ni denunciados. En las agresiones contra las personas defensoras LGBT se evidencia tortura en sus cuerpos, las amenazas e intimidaciones contra ellas y ellos contienen mensajes peyorativos que hacen alusión a su orientación sexual o identidad de género.

- **Labor de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, en medio de las violaciones a los derechos humanos**

Sector de liderazgo social y/o defensa de derechos humanos de las víctimas



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ. 1° de enero al 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Respecto al sector de liderazgo social o de defensa de derechos humanos, el sector indígena ha sido el más afectado con 110 casos, que representan el 34,26%, seguido del sector comunal con 67 casos, que representan el 20,87%, sector campesino con 47 casos, que representan el 14,64%, sector político con 26 casos, que representan el 8,1% y el sector afrocolombiano con 17 casos, que representan el 5,3%.

De los 5 sectores más golpeados por la violencia, el sector indígena ha sido el más afectado con 110 casos que corresponden al 34,26% del total de víctimas. Dentro de los líderes agredidos de los pueblos indígenas se encuentran miembros directivos de resguardos y cabildos indígenas, guardias indígenas, autoridades tradicionales, médicos tradicionales y comuneros que participan activamente en la defensa del territorio y la vida. Los departamentos más afectados en este sector los encabeza Cauca con 55 casos; le sigue Nariño con 29; Chocó con 5; Putumayo con 4; Caquetá, Córdoba y Valle del Cauca con 3 cada uno; Antioquia, Caldas y Guajira con 2 cada uno y Bogotá y Norte de Santander con uno.

El hecho de que el sector indígena sea el más afectado refleja las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran los pueblos étnicos tanto indígenas como del pueblo afrocolombiano, a pesar de estar protegidos por múltiples autos y sentencias que comprenden una amplia gama de normatividad y jurisprudencia proferidos por las ramas legislativa y judicial del poder.

El sector de acción comunal también ha sido gravemente afectado, ya que 67 casos que corresponden al 20,87% del total de violaciones al derecho a la vida, se han cometido contra miembros comunales, dignatarios y dignatarias. Dentro de esta categoría se incluye presidentes, vicepresidentes, fiscales, secretarios, tesoreros, vocales, dignatarios y dignatarias de Juntas de Acción Comunal o Juntas Administradoras Locales. Los departamentos más afectados en este sector corresponden a: Antioquia con 13 casos; Cauca y Putumayo con 9; Norte de Santander 8; Huila con 5; Córdoba y Meta 3; Boyacá, Bolívar, Cesar, Nariño y Santander con 2 cada uno y Atlántico, Caquetá, Casanare, Chocó, Magdalena, Risaralda y Valle del Cauca con un caso.

El sector campesino y político ocupa el tercer y cuarto lugar de los sectores más afectados, ya que registran un total de 47 y 26 agresiones respectivamente. El sector campesino registra el 14,64% del total de violaciones a la vida, con 47 asesinatos de sus líderes y lideresas. Este sector incluye a las personas que trabajan en pro de las comunidades campesinas, conforman organizaciones campesinas, asumen la defensa de los derechos agrarios, así como también lo integran las personas que luchan por la tierra y el territorio. Los departamentos más afectados en el sector campesino son Cauca con 13 casos; Antioquia con 8 casos; Córdoba con 7; Sucre 4; Putumayo y Meta con 3 cada uno, Huila y Norte de Santander con 2 y Caquetá, Chocó, Guaviare, Tolima y Vichada con un caso.

Es posible identificar una pauta común respecto a los sectores más afectados, considerando que los sectores comunal, indígena y campesino corresponden a los que tienen los índices más altos de victimización, identificándose el predominio de la violencia contra personas defensoras, líderes y lideresas sociales en entornos rurales. Todos estos liderazgos ejercen su trabajo en entornos de precariedad y ausencia de garantía y disfrute de los derechos fundamentales y que se constituyen en la base fundamental para la defensa de los territorios, aportan a la reivindicación de las luchas sociales y la defensa de los derechos humanos.

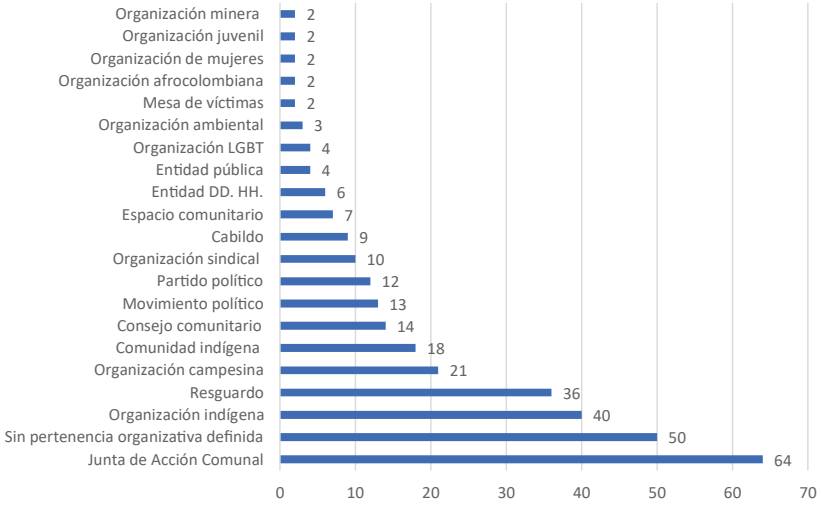
Los diferentes roles y actividades que asumen las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales van encaminadas, tanto a la exigencia de derechos

en materia de participación política, como a generar condiciones de vida dignas para las comunidades, tener un ambiente sano, acceso y cultivo de la tierra como sustento de vida. Es la actividad de defensa y oposición que ejercen los líderes y lideresas una lucha incansable porque desempeñan su labor en zonas donde es latente y evidente la desigualdad social, las condiciones de pobreza, la marginación y la exclusión social.

El siguiente sector de liderazgo social y defensa de derechos humanos afectado es el político, con el 8,1%, es decir 26 casos del total de violaciones a la vida. Está conformado por afiliados y afiliadas a partidos o movimientos políticos, dirigentes, directivos, alcaldes, gobernadores, concejales, candidatos y candidatas. El mayor número de homicidios contra líderes y lideresas del sector político ocurrió en el departamento del Cauca con 5 homicidios, le sigue Antioquia con 4, Córdoba, Putumayo y Magdalena con 3, Bolívar, Valle de Cauca y Norte de Santander con 2 cada uno y Huila y Tolima con un caso.

Finalmente, entre los sectores más afectados está el sector afrocolombiano donde 17 líderes y lideresas han sufridos agresiones a su vida. Este sector está conformado por directivos y directivas de consejos comunitarios, miembros de consejos comunitarios que se encuentran en formación y ejercen liderazgos, comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, autoridades tradicionales y miembros de organizaciones afrocolombianas. En cuanto al lugar de los hechos, 10 de los homicidios fueron cometidos en el Cauca, 3 en Chocó, 2 en Valle del Cauca, y uno en Nariño y Putumayo.

Tipo de organizaciones afectadas por violaciones a la vida



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ. 1° de enero al 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Con base en los registros que se han realizado en lo corrido de este año, se ha logrado identificar que las violaciones al derecho a la vida se focalizaron en integrantes las siguientes organizaciones: Juntas de Acción Comunal, organizaciones indígenas, resguardos, organizaciones campesinas, comunidades indígenas, consejos comunitarios, movimientos políticos, partidos políticos, organizaciones sindicales, cabildos, espacios comunitarios, entidades de DD. HH., entidades públicas, organizaciones LGBT, organizaciones ambientales, mesa de víctimas, organizaciones afrocolombianas, organizaciones de mujeres, organizaciones juveniles y organizaciones mineras.

En relación con las organizaciones a las que pertenecían las personas defensoras, líderes y lideresas sociales cuyos casos fueron documentados en el período comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, se registraron 50 casos en los cuales no fue posible identificar con claridad la organización de la cual eran miembros. En los otros 271 casos se identificó la organización u organizaciones a las que pertenecían. Dentro de estos registros se identificó que las organizaciones más afectadas durante este año han sido las Juntas de Acción Comunal, ya que 64 de las 321 víctimas pertenecían a una JAC. Les siguen las personas pertenecientes a organizaciones indígenas con 40 casos, resguardos con 36 casos y organizaciones campesinas con 21 casos.

La mayoría de los liderazgos que se ejercían dentro de las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones indígenas, los resguardos y organizaciones campesinas, se realizaban desde diversos corregimientos y veredas, identificándose el predomino de la violencia en las zonas rurales más apartadas.

- **Presuntos responsables**



Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ. 1° de enero al 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

En cuanto a la presunta autoría de las violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en el período comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, se registra un alto porcentaje de hechos donde no se ha podido identificar el presunto autor. De las 321 violaciones a la vida, se desconoce la autoría en 228 casos que representan el 71,03% del total de casos. En el 10,28% de los casos, es decir 33 víctimas, por la información disponible se deduce que el presunto autor se trata de un grupo armado, pero se desconoce su identidad.

La no identificación de la autoría material e intelectual en la mayoría de los casos muestra el escaso interés de los entes encargados de llevar a cabo las investigaciones necesarias y pertinentes para dar con los responsables de tan atroz hecho. Además, se constituye en una estrategia de encubrimiento para los autores intelectuales contribuyendo a crear escenarios de repetición e impunidad.

En 60 casos se ha logrado identificar el presunto autor, lo que representa el 18,69% de las víctimas. Dentro de este grupo se encuentran los casos que fueron atribuidos tanto a civiles como a grupos armados legales e ilegales.

A las antiguas FARC-EP que se apartaron del proceso de paz (Disidencias FARC) se les atribuye la autoría en 18 casos, los que representan el 5,60% del total de casos. En cuanto al lugar de los hechos, los departamentos afectados fueron: Cauca con 14 casos, Putumayo con 3) casos y Nariño con un caso.

A los grupos paramilitares se les atribuye la presunta autoría en 18 casos, lo que representa el 5,60% del total de víctimas. De estos, se presume la autoría en 11 casos de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan de Golfo, 5 casos presuntamente cometidos por grupos paramilitares sin identificar, un caso por Los Caparrapos o Caparros y un caso por Los Rastrojos. Los hechos presuntamente cometidos por este grupo armado se focalizan en Antioquia y Córdoba con 5 casos cada uno, Chocó con 4 casos, Bolívar con 2 casos, Cauca y Norte de Santander con un caso cada uno.

Durante el mismo período de tiempo, la Fuerza Pública ha sido presuntamente responsable en 15 casos que representan el 4,68% de las violaciones a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Al menos 7 casos fueron ejecuciones extrajudiciales cometidas presuntamente por el Ejército Nacional y 8 fueron cometidas presuntamente por la Policía Nacional. Los departamentos donde se cometieron las violaciones a la vida fueron Norte de Santander con 4 casos, Cauca con 3 casos, Antioquia, Putumayo y Nariño con 2 casos cada uno y Cundinamarca y Valle del Cauca con un caso.

De los 15 casos cometidos presuntamente por la Fuerza Pública, 7 casos se dieron en hechos ocurridos en el marco de las operaciones combinadas para adelantar las erradicaciones forzadas de cultivos de uso ilícito. Las víctimas que adelantaban este proceso son las que se muestran en el siguiente cuadro.

Día	Mes	Año	Departamento	Municipio	Nombre 1	Nombre 2	Apellido 1	Apellido 2
1	Febrero	2020	Nariño	Tumaco	Segundo	Martín	Girón	Zambrano
26	Marzo	2020	Norte de Santander	Sardinata	Alejandro	Sin dato	Carvajal	Sin dato
22	Abril	2020	Nariño	Tumaco	Ángel	Artemio	Nastacuaz	Villarreal
18	Mayo	2020	Norte de Santander	Cúcuta	Emerito	Digno	Buendía	Martínez
21	Mayo	2020	Antioquia	Anori	Ariolfo	Sin dato	Sánchez	Sin dato
3	Julio	2020	Putumayo	Puerto Asís	Eduardo	Sin dato	Alemeza	Papamija
20	Julio	2020	Putumayo	Villagarzón	José	Oliver	Maya	Goyes

Fuente: base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH. de la CCJ.
1° de enero al 31 de diciembre de 2020. Elaboración: Área de Investigación de la CCJ.

Se registran 5 casos donde el presunto autor es un civil identificado. Estos 5 casos corresponden al 1,56% del total de homicidios. A nivel departamental, los hechos se focalizan en Cauca con 2 casos, Antioquia, Arauca y Valle del Cauca registran un homicidio cada uno.

El Ejército de Liberación Nacional es presuntamente responsable de 4 agresiones a los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos. Las 4 agresiones a la vida representan el 1,25% del total de violaciones y estan focalizadas en el departamento de Boyacá con 2 casos y los departamento de Cauca y Antioquia con un caso.

- **Circunstancias y mecanismos de agresión**

Frente a los instrumentos y mecanismos de la agresión, el uso de armas de fuego en el asesinato de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos durante los primeros meses de 2020 predomina de manera similar a otros períodos de análisis. Entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, el 82,55%, es decir 265 casos de los asesinatos de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos fueron cometidos con arma de fuego. El 3,74%, 12 casos fueron cometidos con arma blanca y el 13,71%, 44 casos no cuentan con información sobre el tipo de arma con el que fue asesinada la víctima.

Con respecto a las circunstancias o lugar de los hechos, en el período de análisis se identifica que, en 135 casos, que representan el 42,05% de las violaciones, fueron cometidos en el lugar de vivienda de la víctima. Al menos 51 casos en vía pública, 27 casos en lugar público, 18 casos en el lugar de trabajo o cercanías y 5 casos en la vivienda de un familiar. En 85 casos no se cuenta con información que dé cuenta del lugar de los hechos. El hecho de que la mayoría de las agresiones hayan ocurrido en entornos cercanos a la víctima, lugar de vivienda, lugar de trabajo o vivienda de un familiar denota un seguimiento previo y el carácter planificado de las agresiones.

- **Posibles móviles o causas**

Las posibles causas o móviles de agresiones a líderes y lideresas pueden ser múltiples, sin embargo, no se puede descartar el rol o labor de liderazgo que las personas defensoras de derechos humanos ejercían. Dentro de la base de datos de violencia sociopolítica de la CCJ se han documentado casos donde se evidencia una estrecha relación del homicidio o la amenaza con la labor que el líder o lideresa realizaban. Es el caso de Henry Julián Blanco Orozco, quien fue asesinado el día 14 de mayo de 2020 en Atlántico – Barranquilla. Según las noticias, el líder Henry Julián, años atrás venía recibiendo amenazas debido a sus actividades de liderazgo[237]. El líder campesino se dedicaba al activismo y la defensa de víctimas frente al despojo de tierras, por tanto, desde el año 2011 venía siendo victima de esta agresiones.

De manera similar al caso del líder Henry Blanco, en la base de datos de violencia sociopolítica se registran un gran número de casos en donde antes de la ocurrencia del homicidio, las víctimas fueron amenazadas o perseguidas. Como pauta común se identifica que los líderes y personas defensoras de derechos humanos que, previo al asesinato recibieron amenazas, se ubican dentro de los sectores de liderazgo campesino, afrocolombiano, indígena, comunal, en reincorporación FARC-EP, sindical y político.

De lo anterior se puede deducir que un número amplio e indeterminado de las agresiones contra las personas defensoras de derechos humanos son de carácter planificado. La afirmación anterior se encuentra justificada en los casos registrados donde, previo al homicidio, existieron múltiples amenazas u otro tipo de agresiones dirigidas hacia su integridad o la de familiares y personas cercanas, incluso, existen registros donde organizaciones y amplios grupos de líderes han estado amenazados

237 En: https://movimientodevictimas.org/amenazas-en-contra-de-integrante-de-la-comunidad-el-tamarindo/

reiteradamente en el tiempo. Otra evidencia se encuentra a partir del registro específico de amenazas donde se observa que dichas acciones intimidatorias se dan motivadas a partir del activismo en determinada labor.

Como se ha mencionado en cada uno de los análisis anuales anteriores, si bien en la gran mayoría de los casos se desconoce la presunta autoría, en los casos cuya responsabilidad se atribuye a los grupos conocidos como narco- paramilitares existe una gran diversidad de motivaciones que van más allá del objetivo de tales grupos de hacerse al control de las rentas ilegales de la minería ilegal y el narcotráfico, y pueden hacer parte de un abanico más amplio de intereses de los sectores económicos y políticos que usan a estos grupos como un medio para alcanzar sus objetivos de forma criminal.

En otros casos, es necesario investigar sobre la relación de sectores políticos y económicos legales con miembros de la Fuerza Pública articulados mediante estructuras criminales ilegales, que tienen como objetivo eliminar o asesinar a personas *"claves"* en la denuncia de irregularidades y oposición en los territorios frente a determinados proyectos extractivos, de explotación extensiva o ambientalmente poco sostenibles.

6. 3. Balance de la respuesta estatal

Durante el año 2020, el panorama de violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones se caracterizó por la agudización de la violencia en medio de la crisis humanitaria generada con ocasión de la pandemia. Además, también se incrementó por el escalamiento de las disputas por el control territorial en aquellas zonas consideradas estratégicas para la explotación de recursos naturales y el narcotráfico, así como en las zonas priorizadas para la implementación del Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (AFP), en el tema de sustitución de cultivos de uso ilícito, así como la instrumentalización por parte de los actores armados ilegales con presencia en los territorios, de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y las restricciones a la libertad de circulación, establecidas en el marco de emergencia económica social y sanitaria generada por el Covid-19, como un mecanismo de control social y territorial.

El informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia durante el año 2020, hizo referencia a la falta de presencia integral del Estado y a la precaria

respuesta en materia de protección del derecho a la vida a las personas defensoras, así como de las garantías para ejercer su derecho a defender derechos:

> "La ausencia de una presencia integral del Estado, en estas regiones del país, limita la capacidad del Estado de cumplir con su deber de protección de la población, incluyendo el derecho a la vida, los derechos económicos, sociales y culturales, el acceso a la justicia y la participación. El ACNUDH observó que un alto número de masacres y violaciones a los derechos humanos contra personas defensoras de derechos humanos ocurrió principalmente en municipios con altos niveles de pobreza multidimensional, en donde prosperan las economías ilícitas que fomentan la violencia endémica"[238].

Durante el 2019, la respuesta estatal fue precaria ante la continuidad en las violaciones de los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales mediante el predominio de los asesinatos como modalidad de violencia en el marco de la disputa por el control social y territorial, agudizándose su condición de vulnerabilidad en medio de la pandemia. Las obligaciones del Estado, en materia de prevención, continuaron siendo un asunto pendiente ante el predominio de amenazas previas a los asesinatos y amenazas y la continuidad de los desplazamientos forzados y confinamientos como mecanismos orientados a intimidar a las personas defensoras, sus comunidades y organizaciones, e impedir la denuncia y visibilización de los crímenes.

Según cifras reconocidas por el Gobierno nacional mediante declaraciones públicas, durante el primer semestre de 2020 fueron asesinadas 37 personas defensoras y 49 casos se encuentran en verificación[239]. Es necesario precisar que los datos referidos por el Gobierno nacional tienen como fuente los casos registrados por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

238 En: https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9547-informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2020, pdf, pág. 3.

239 En: https://www.semana.com/nacion/articulo/aseguran-que-en-2020-han-sido-asesinados-37-lideres-sociales--noticias-colombia/685239 Sobre las cifras presentadas por el Gobierno Nacional Ver: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. "Informe de Homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia", abril- junio de 2020.En: http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Paginas/segundo-informe-ls-2020.aspx ; Intervención de la Ministra de Relaciones Exteriores Colombiana, Claudia Blum, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unida, Nueva York, 14 de julio de 2020 En: https://www.cancilleria.gov.co/intervencion-ministra-relaciones-exteriores-colombiana-claudia-blum-consejo-seguridad-naciones ; Discurso del presidente de la República, Iván Duque Márquez, durante la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República 2020-2021. Bogotá, 20 de julio de 2020. En: https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Discurso-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque

y que esta entidad ha reiterado que los casos documentados por ellos no representan el total del universo de la victimización contra personas defensoras en Colombia.

Respecto a los 49 casos de asesinatos a líderes y lideresas sociales y que se encuentran en verificación, el informe de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos correspondiente al periodo abril- junio de 2020[240], señala que la cifra de casos pendientes de verificación *"no quiere decir que los hechos violentos no hayan ocurrido; lo que indica es que el perfilamiento de las víctimas de estos homicidios está en proceso de verificación a efectos de determinar si ejercían el rol de liderazgo para la defensa de los derechos humanos"*[241]. Precisamente, sobre estos casos sería necesario que el Gobierno avanzara en materia de investigación y no concluyera con fundamento en ellos la reducción de las cifras[242].

El informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de estos en Colombia durante el 2020, reiteró la importancia de adoptar los mecanismos previstos en el AFP orientados a atacar las causas de la violencia que persiste en el marco de la implementación de ese acuerdo:

> "Preocupa al ACNUDH la falta de avance en la adopción de una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales, incluyendo aquellas que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (prevista en el Acuerdo de Paz). A pesar de haber convocado reuniones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (encargada en virtud del Acuerdo de Paz de desarrollar esta política), hasta la fecha el Gobierno y los actores de la sociedad civil representados en esta entidad no han logrado acordar una política. El Gobierno propuso que las políticas públicas existentes eran suficientes, mientras que la sociedad civil elaboró y presentó una nueva propuesta de "Lineamientos de política pública para el desmantelamiento de los grupos criminales objeto del Decreto 154 de 2017" 11 para ser considerada por la Comisión"[243].

240 http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Paginas/segundo-informe-ls-2020.aspx

241 Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. "Informe de Homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia", abril- junio de 2020.En: http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Paginas/segundo-informe-ls-2020.aspx

242 Ver la columna de Gustavo Gallón Giraldo. "Valiosa iniciativa, ejecución ineficiente". En: El Espectador. 19 de julio de 2020 En: https://www.elespectador.com/opinion/valiosa-iniciativa-ejecucion-ineficiente/

243 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (2020), A/HRC/46/76, párr.12.

En medio del debate de las cifras, los casos de violaciones a los derechos humanos de personas defensoras, líderes y lideresas sociales continuaron aumentando en el 2020. La Alerta Temprana 018 de 2020 advirtió que "*La situación de riesgo de 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 Covid-19*"[244]. En las alertas tempranas proferidas por la Defensoría del Pueblo durante el 2020, se reiteró la permanencia de los factores de riesgo respecto de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones en los departamentos anteriormente mencionados. Además, Huila, Quindío, Caldas, Risaralda, Boyacá y Guaviare, fueron identificados como territorios con el predominio de factores de riesgo para sus habitantes, focalizándose este riesgo en quienes defienden derechos y liderar causas sociales.

Respecto a la situación de derechos humamos de las personas defensoras durante el 2020, en enero de 2021 la CIDH manifestó que la mayoría de los asesinatos registrados este año se concentraron en *"Antioquia, Cauca, Chocó, Huila, Norte de Santander, Córdoba, Nariño y Putumayo, territorios que de manera histórica se vieron afectados por el conflicto armado*"[245], y precisó que de acuerdo con la información aportada por el Estado colombiano, además de estos departamentos, Valle de Cauca, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Arauca y Chocó son consideradas como "*zonas de riesgo para ejercer la defensa de los derechos humanos*"[246].

La respuesta estatal en materia de investigación juzgamiento y sanción continuó siendo precaria durante el 2020. En materia de protección, los esquemas de la Unidad Nacional de Protección (UNP) 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.

La no repetición de las violaciones a los derechos de quienes defienden derechos y lideran causas sociales, así como demandas de materia de prevención, protección y

244 Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana N° 018 de 2020, de inminencia.

245 En: https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/013.asp

246 En: https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/013.asp

justicia, exigen del Estado colombiano el cumplimiento del AFP, recordando como aspecto nodal de este acuerdo las condiciones en materia de protección y seguridad y las garantías de no repetición para que la defensa de los derechos humanos en Colombia siga siendo una labor fundamental para el ejercicio de los derechos y el desarrollo de la democracia, y para que el derecho a defender derechos deje de ser una labor de alto riesgo.

6. 4. Recomendaciones de la ONU

Para el año 2020, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y la OACNUDH emitieron recomendaciones a Colombia en torno a la situación de personas defensoras.

El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, expresó su preocupación por el patrón constante del alto número de asesinatos y otras violaciones a los derechos humanos contra las personas defensoras. Al respecto, señaló que Colombia sigue siendo el país con mayor índice de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos en América Latina[247], así como que persisten altos índices de impunidad que perpetúan el ciclo de violencia contra esta población[248].

Este informe destacó los liderazgos que se encuentran en mayor riesgo, como son aquellos que ejercen labores de defensa de derechos humanos en zonas rurales, en contextos comunitarios, en asuntos étnicos y en la promoción de políticas derivadas del Acuerdo de Paz[249].

Específicamente, señaló que las personas defensoras indígenas y afrocolombianas enfrentan una discriminación racial por causas estructurales e históricas derivadas de la defensa de los derechos humanos de sus pueblos, su forma de vida y sus tierras, y que se han tenido que enfrentar a presiones e intereses de: i) empresas nacionales e internacionales que explotan recursos naturales en los territorios; ii) intereses de la minería ilegal; iii) intereses de actores armados. Bajo dicho contexto, las personas defensoras son asesinadas, atacadas y sus comunidades enteras hostigadas, intimidadas y desplazadas[250].

247 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020), A/HRC/43/51/Add.1, párr. 20.

248 Ibidem, párr. 25.

249 Ibidem, párr. 32.

250 Ibidem, párr. 36.

Al respecto, el relator recomendó al Estado reafirmar el compromiso político con el Acuerdo de Paz y los mecanismos de protección asegurando entre otras cosas:

- Funcionamiento efectivo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- Despliegue integral de instituciones civiles y cumplimiento de obligaciones del Estado en materia de protección y prevención, priorizando zonas de mayor riesgo para defensores.
- Formación de fuerzas de seguridad en derechos humanos, género y la Declaración de la ONU sobre defensores.
- Fondos y personal suficiente para la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía.
- Autonomía del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.
- Existencia de un enfoque étnico, de derechos humanos y en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en políticas como el Plan Nacional de Desarrollo, la reforma agraria y la restitución de tierras[251].

Asimismo, llamó la atención sobre la necesidad de adoptar e implementar una Política Pública Integral de Personas Defensoras con participación concertada de la sociedad civil, asegurando tiempo necesario para su adopción y recursos suficientes para implementación e incorporación de enfoques territorial, de género, étnico y de edad[252].

Al igual que el Comité CEDAW y la OACNUDH en 2019, el relator señaló las barreras de las mujeres en su papel de defensoras, toda vez que existen ataques a su identidad y deslegitimación en su labor a través de calificaciones negativas hacia su rol como madres y mujeres en la sociedad. Por consiguiente, el relator recomendó al Estado priorizar la prevención y activar programas de género, incluyendo el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas[253].

Por otra parte, hizo un llamado a la lucha contra la impunidad y la necesidad de reconocer públicamente el papel de las personas defensoras a través de campañas donde se exprese el rechazo por las violaciones e intentos por deslegitimar y

251 Ibidem, párr. 74, literal a).

252 Ibidem, párr. 74, literal b).

253 Ibidem.

criminalizar su labor[254]. En ese sentido, recomendó la revisión de instrumentos legislativos que restrinjan el espacio cívico, la reunión pacífica, la libertad de expresión y el derecho a consulta previa de las comunidades étnicas[255].

Además, este informe por parte del relator incorporó recomendaciones específicas a tres actores relevantes para la protección y garantía de la labor de defensa de los derechos humanos.

En primer lugar, recomendó a la Defensoría del Pueblo fortalecer su metodología de monitoreo y documentación de los asesinatos, especialmente en el Sistema de Alertas Tempranas, para casos de personas defensoras, así como fortalecer la articulación con sociedad civil y la ONU en producción de cifras e información[256].

En segundo lugar, ante las denuncias sobre empresas nacionales e internacionales que se encuentran relacionadas con incidentes contra personas defensoras que incluyen actos de intimidación, estigmatización, criminalización, desplazamiento forzado y asesinatos en zonas con fuerte actividad empresarial, así como aquellas relacionadas con la inacción y aparente complicidad por corrupción de cuerpos de seguridad del Estado con los grupos ilegales, el relator emitió las siguientes recomendaciones hacia los agentes no estatales:

a. Que respeten los derechos humanos de las personas defensoras y se abstengan de violar sus derechos;

b. Las empresas deben respetar, en particular, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Antes de desarrollar proyectos deben evaluar su impacto en los derechos humanos, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano, y cuando afecten a pueblos indígenas y/o afrocolombianos deben celebrar consultas previas y efectivas, respetando las decisiones de las mismas en consonancia con las normas y principios internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional;

c. Las empresas y los grupos religiosos deben abstenerse de estigmatizar o criminalizar a las personas defensoras y deben reconocer su importante papel públicamente"[257].

254 Ibidem, párr. 74, literal d).

255 Ibidem, párr. 74, literal e).

256 Ibidem, párr. 75.

257 Ibidem, párr. 77.

En tercer lugar, el relator le recomendó a la sociedad civil que mantuviera las plataformas de derechos humanos existentes con el fin de cooperar con personas defensoras en territorios, así como continuar con su cabildeo con el Gobierno. Adicionalmente, recomendó a este sector que aborde las cuestiones de discriminación de mujeres y población LGBTI en movimientos de derechos humanos más amplios[258].

Por otro lado, la OACNUDH en su informe anual hizo un llamado a la necesidad de llevar a cabo estrategias políticas para la prevención de los crímenes en contra de las personas defensoras. En ese sentido, resaltó la importancia de la Política Pública Integral de Garantías para Personas Defensoras de Derechos Humanos. De ese modo, llamó la atención sobre la necesidad de desarrollar un proceso participativo amplio, diverso e inclusivo en estas iniciativas[259].

Finalmente, el informe resaltó la necesidad de incrementar tanto las medidas de protección colectivas como el presupuesto para llevarlas a cabo:

> "(...) incrementar el uso de las medidas colectivas de protección, destinando a la Unidad Nacional de Protección los recursos financieros suficientes y estableciendo criterios de corresponsabilidad entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales, con el fin de atender las causas estructurales generadoras de violencia. Para lograr este objetivo, incluso podría requerirse el apoyo, con recursos económicos, de la comunidad internacional. Adicionalmente, las nuevas autoridades regionales deberían priorizar las medidas de protección colectiva en sus instrumentos de planeación, tales como los Planes de Desarrollo y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, asignando recursos suficientes para su completa implementación"[260].

Esta recomendación resaltó la relevancia de este mecanismo de prevención que busca atender los riesgos que enfrentan las comunidades y las organizaciones[261].

258 Ibidem, párr. 78.

259 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2020), A/HRC/43/3/Add.3, párr. 29.

260 Ibidem, párr. 92.

261 Ibidem, párr. 27.

La investigación, el juzgamiento y la sanción de los responsables de las violaciones a los derechos de las personas defensoras, sus comunidades y organizaciones, así como la prevención y las garantías de no repetición son parte de las respuestas que se requieren y que deberían confluir en la construcción de una política integral para la defensa de los derechos humanos, con la plena participación de las personas defensoras y de la sociedad civil, y en mayores avances en la lucha contra la impunidad para garantizar un entorno seguro y propicio para las personas defensoras, los líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones en Colombia.

CAPÍTULO 7

Balance de las recomendaciones ONU sobre personas defensoras de derechos humanos 2016-2020

Después de conocer en detalle el contexto y los patrones de violencia que sufrieron las personas defensoras de derechos humanos, y quienes ejercen algún tipo de liderazgo en Colombia desde que se firmó el Acuerdo de Paz en 2016, en este último capítulo se hace el cruce entre la situación que viven las personas y las acciones que las autoridades han emprendido. Esto se hace con el objetivo de evaluar hasta dónde esa respuesta institucional está contribuyendo a garantizar el derecho a la defensa de derechos humanos en el país.

La forma de hacer esa evaluación es a través del análisis del nivel de cumplimiento de las recomendaciones internacionales formuladas por el Sistema de Naciones Unidas a Colombia para enfrentar este fenómeno, pues así se cuenta con un criterio claro contra el cual contrastar el alcance de las acciones estatales.

Además, el ejercicio permite dilucidar hasta qué punto es cierto el discurso gubernamental de apertura al escrutinio internacional y de cooperación con los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, pues, un Estado comprometido con sus obligaciones internacionales es el que puede mostrar niveles relativamente altos de cumplimiento frente a lo que se le recomienda.

Finalmente, al final de este ejercicio se tendrá claridad sobre aquellos aspectos relacionados con las garantías para la defensa de derechos humanos en los cuales se han dado avances y en cuáles otros hay que hacer mayores esfuerzos. Esta información resulta de utilidad para las autoridades colombianas, ante todo, y también para las propias personas defensoras quienes tendrán más claro el panorama para la exigibilidad de sus derechos e, incluso, para la comunidad internacional, la cual contará con elementos para priorizar sus acciones.

7.1. Las recomendaciones formuladas a Colombia sobre personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales

Como ya se dijo en apartados anteriores, entre 2016 y 2020, ocho (8) organismos de Naciones Unidas formularon recomendaciones a Colombia, además, expidieron recomendaciones específicas sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y las que ejercen algún tipo de liderazgo, cada uno desde su especialidad.

a. ¿Quiénes formularon las recomendaciones?

De los ocho, cinco son órganos de vigilancia de tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia:

1. El Comité de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (también conocido como Comité de Derechos Humanos)[262].

2. El Comité de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[263] (Comité DESC).

3. El Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer[264] (Comité CEDAW, por su nombre en inglés).

4. El Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial[265] (CERD, por su nombre en inglés).

5. El Comité contra la Desaparición Forzada[266] (CED, por su nombre en inglés).

Estos son grupos de expertos creados por, o en función de, un determinado tratado internacional de derechos humanos, para vigilar periódicamente el cumplimiento, por parte de los Estados que lo han ratificado, de las obligaciones específicas que contiene el tratado. El conjunto de estos órganos de vigilancia constituye los llamados Mecanismos Convencionales del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos[267], pero en la práctica son conocidos como los Comités de vigilancia de tratados, o los Comités.

262 Ver: https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx.

263 Ver: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx.

264 Ver: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx.

265 Ver: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx.

266 El Comité contra la Desaparición Forzada supervisa la aplicación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas: https://www.ohchr.org/sp/HRBodies/CED/Pages/CEDIndex.aspx.

267 Como resultado de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), se crean una serie de mecanismos para la protección de los derechos humanos en todos los Estados del mundo, el cual se denomina Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, Sistema de Naciones Unidas o Sistema ONU. Este sistema se encuentra dividido en dos categorías: la primera son los organismos creados a partir o en función de un tratado internacional de derechos humanos, cuyo fin consiste en vigilar el cumplimiento de lo establecido en dicho acuerdo, que se conocen como Mecanismos Convencionales. En la actualidad existen nueve (9) órganos que se encargan de esta tarea de supervisión: i) Comité de Derechos Humanos; ii) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; iii) Comité contra la Tortura; iv) Comité de los Derechos del Niño; v) Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; vi) Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; vii) Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares; viii) Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad; y ix) Comité contra la Desaparición Forzada. La segunda categoría son los Mecanismos Extraconvencionales, que son mecanismos creados por los principales órganos de la ONU y se encargan de vigilar la adopción y el cumplimiento de medidas para la protección, respeto y garantía de los derechos humanos por parte de los Estados. Dentro de estos se encuentran los mecanismos del Consejo de Derechos Humanos (los Procedimientos Especiales, el Examen Periódico Universal, el procedimiento de Quejas -antes procedimiento 1503- y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

Basados en un análisis periódico hecho a partir de información que presentan el Estado y las organizaciones de sociedad civil, cada Comité adopta un documento con las conclusiones de la revisión y un grupo de recomendaciones específicas para cada país.

De los restantes, otros dos son mecanismos del principal órgano en materia de derechos humanos de la ONU, el Consejo de Derechos Humanos, creados para monitorear las situaciones de derechos humanos en los diversos países[268]:

6. El Relator o la Relatora Especial sobre Defensores de Derechos Humanos[269], y

7. El Examen Periódico Universal (EPU)[270].

Las Relatorías formulan recomendaciones cuando hacen visitas al país para verificar su situación de derechos humanos en un tema en particular, y el Consejo de Derechos Humanos también lo hace cuando al efectuarse el EPU en relación con un país en particular. En ambos casos se produce un documento que resume el análisis de la situación y consigna las recomendaciones concretas.

El último de los ocho organismos, cuyas recomendaciones son analizadas, es la presencia en terreno, o la Oficina en el país, de la entidad encargada dentro de la ONU de promover los derechos humanos, y de ayudar a fortalecer y armonizar la capacidad de supervisión del sistema universal:

8. La Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH o la Oficina)[271].

---

268 Sobre qué es y cómo funciona el Consejo de Derechos Humanos, ver: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/HRC_booklet_Sp.pdf.

269 Un Relator Especial es un experto independiente designado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y hace parte de los Procedimientos Especiales temáticos. Un Relator Especial se caracteriza por ser una personalidad destacada en la esfera de los derechos humanos desde distintas profesiones, que trabaja de manera voluntaria, no es parte del personal de la ONU y no percibe un salario por su trabajo. Es independiente de cualquier gobierno u organización y actúa a título individual monitoreando la situación a su cargo alrededor del mundo. También hay Procedimientos Especiales de países, para monitorear situaciones graves de derechos humanos en un territorio determinado. Para conocer más sobre su trabajo, consultar: Naciones Unidas. *Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas.* Folleto informativo No. 27, (2002). Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet27sp.pdf . Para saber más sobre el mandato de la Relatoría Especial sobre Defensores de Derechos Humanos, ver: https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx.

270 Para conocer más sobre qué es el EPU y cómo funciona, consultar: https://www.youtube.com/watch?v=P0N-TEmyqOg.

271 La OACNUDH se encarga principalmente de: i) propiciar asistencia técnica a los Estados para aplicar las normas internacionales; ii) ayudar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos; y iii) denunciar de manera objetiva las violaciones a los derechos humanos en los países. Esta Oficina tiene una sede permanente en Ginebra, Suiza, pero tiene presencias en distintos países donde la situación de derechos humanos

La Oficina en Colombia fue creada en virtud de una decisión política adoptada en abril de 1996 por consenso, y con el consentimiento del Gobierno de Colombia, por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (hoy Consejo de Derechos Humanos). Es la única oficina existente en virtud de una decisión de esa naturaleza. Hay en el mundo otras oficinas del Alto Comisionado, creadas en virtud de un acuerdo bilateral con el respectivo gobierno. La mencionada decisión definió el mandato de la Oficina en Colombia en dos sentidos: brindar asistencia técnica al Estado y a la sociedad colombiana para superar los problemas de derechos humanos, y observar o supervisar la situación de derechos humanos. Para el cumplimiento de este segundo aspecto del mandato, la Oficina en Colombia presenta cada año al Consejo de Derechos Humanos un informe sobre el contexto, los problemas y las actuaciones del Estado en materia de derechos humanos en nuestro país, correspondientes al año anterior, y cada informe incluye un grupo de recomendaciones para ayudar a superar las dificultades descritas.

b. ¿Cuántas y cuáles son las recomendaciones?

Todas las recomendaciones formuladas a Colombia por estos organismos fueron introducidas y clasificadas por el equipo de la Comisión Colombiana de Juristas en una matriz, lo que permitió su organización, su sistematización y su análisis detallado.

En total, durante los cinco años que se analizan, los ocho mecanismos mencionados formularon 90 recomendaciones específicamente relacionadas con la situación de las personas defensoras de derechos humanos al Estado colombiano.

Debido a la naturaleza y a las formas de trabajo diversas de cada uno de los organismos (según si solamente trabajan el tema de personas defensoras, si trabajan varios temas o quiénes son los que formulan las recomendaciones), unos formularon más recomendaciones que otros; algunos formularon todas en un mismo año y otros lo hicieron durante cada uno de los cinco años. Para hacerse a una mejor idea de la cantidad de recomendaciones que cada organismo adoptó y la distribución en el tiempo entre unos y otros, en el siguiente cuadro se puede ver detalladamente cuántas de estas recomendaciones fueron adoptadas cada año y por quién.

es de particular interés o preocupación, como ocurre en Colombia, donde se instaló desde 1997, en cumplimiento de la decisión adoptada por la Comisión de Derechos Humanos en 1996. Para más información sobre la Oficina en Colombia, ver: Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado Colombia. *Sobre nosotros.* Disponible en: https://www.hchr.org.co/index.php/sobre-nosotros.

Número de recomendaciones sobre personas defensoras formuladas a Colombia por año y por organismo

Año	Organismo que formula	N° de recomendaciones sobre personas defensoras
2016	Comité de Derechos Humanos	1
2016	Comité contra la Desaparición Forzada	2
2017	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	4
2018	Examen Periódico Universal	30
2019	Comité para la eliminación de todas las formas de Violencia contra la Mujer	7
2019	Comité para la eliminación de la Discriminación Racial	5
2020	Relator Especial sobre la situación de los Defensores de los derechos humanos	20
2017, 2018, 2019, 2020 y 2021	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)	21
TOTAL		**90**

A manera de aclaración, como la OACNUDH expide anualmente recomendaciones, pero además las que formula en el informe de un año corresponden a la situación del año anterior, en este documento (y en el cuadro anterior) no se incluyen las recomendaciones del año 2016 (porque corresponden a los hechos de 2015) y en su lugar se incorporan las del informe 2021, que corresponden a lo sucedido en el año 2020. Así, el período de estudio sigue siendo 2016 a 2020.

En el siguiente cuadro se muestra la distribución de estas recomendaciones por cada uno de los cinco años que se estudian:

Número de recomendaciones sobre personas defensoras formuladas a Colombia por la OACNUDH por año

Año	Número de recomendaciones sobre personas defensoras en Informe anual OACNUDH
2017	4
2018	4
2019	5
2020	2
2021	6

7. 2. Metodología para el análisis de estas recomendaciones

No es sencillo hacer seguimiento a cada una de las 90 recomendaciones, pues es un número alto para revisarlas individualmente. Adicionalmente, como ya se dijo antes, no tiene mucho sentido evaluar de manera separada e individual el grado de cumplimiento de cada una, dado que muchas de estas recomendaciones tienden a repetirse. Además, el nivel de concreción y especificidad no es el mismo en todas. El período de aplicación difiere entre unas y otras y, mientras que sobre algunos temas hay varias recomendaciones, sobre otros hay una única. Otra razón que se puede argüir es que un análisis individual y detallado del nivel de cumplimiento daría origen a un documento de una extensión más que considerable que pocas personas se animarían a leer.

Por eso, para poder hacer un balance integral del nivel de avance en la implementación de estas recomendaciones y poder analizar de manera estructural su impacto en la situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia en los últimos cinco años, no se hará estudiando las recomendaciones individualmente, ni por órgano, ni siguiendo un criterio cronológico. Las recomendaciones anteriormente mencionadas serán analizadas en conjunto, para el período de los cinco años (2016-2020), organizadas en cuatro bloques de acuerdo con un criterio temático. De esta manera se espera superar las dificultades que pueden plantear las diferencias entre los distintos tipos de recomendaciones, el elevado número de ellas o la disparidad en su nivel de especificidad.

Para lograr lo anterior, como ya se dijo atrás, las 90 recomendaciones extraídas de los documentos finales publicados por los respectivos organismos que las emitieron

han sido incorporadas por la Comisión Colombiana de Juristas a una matriz que las organiza por año, por emisor, por tema y por subtema[272]. Además, la matriz permite identificar el nombre completo del documento ONU del que se extraen, el símbolo (o número oficial dentro del sistema de Naciones Unidas) y el párrafo con el que se puede ubicar dentro del documento. En el caso de las recomendaciones del EPU también se pueden clasificar de acuerdo con el Estado que formuló la recomendación a Colombia.

Los temas, o bloques temáticos, en los que se agrupan y clasifican las recomendaciones, corresponden a los cuatro tipos de acciones que las organizaciones de derechos humanos colombianas hemos identificado que el Estado debe realizar para brindar lo que llamamos *Garantías integrales para la defensa de los derechos humanos:* respeto, prevención, protección y garantías de no repetición. Este concepto de Garantías hace referencia al conjunto de acciones que el Estado debe llevar a cabo para asegurarse de que el derecho a defender los derechos humanos se pueda ejercer en un ambiente favorable y sin enfrentar ningún tipo de discriminación o violencia.

Adicionalmente, esta clasificación corresponde a las obligaciones generales y permanentes del Estado de: 1. Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetas a su jurisdicción (prevención); 2. Actuar para evitar que ocurran daños contra las personas o sus derechos, y en particular contra quienes enfrentan una situación especial de riesgo o vulnerabilidad (protección) y 3. Investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, y adelantar reformas o establecer mecanismos institucionales para evitar que vuelvan a ocurrir (garantías de no repetición).

Las acciones de respeto guardan una estrecha relación con las de prevención, pero son de naturaleza mucho más general, y se refieren a medidas más estructurales o amplias que favorecen un ambiente propicio para el desarrollo de la defensa de los derechos humanos.

Así las cosas, las 90 recomendaciones formuladas por los ocho organismos de Naciones Unidas entre 2016 y 2020 se clasifican de acuerdo con estas cuatro variables. Como se dijo antes, algunas de las recomendaciones tienen un nivel de complejidad en su redacción o contenidos que hacen más difícil medir su nivel de cumplimiento. Este es el caso de cinco recomendaciones, cuyo contenido compuesto hace referencia a

272 En el siguiente enlace está disponible la matriz para quienes quieran consultarla: https://coljuristas.org/enlacematriz.

acciones que se clasifican en dos categorías diferentes, por lo que se cuentan dos veces para efectos de la clasificación. Este ajuste da lugar a un total de 96 recomendaciones temáticas a evaluar, las cuales se distribuyen por organismo y por bloque temático:

Distribución de las recomendaciones sobre personas defensoras de derechos humanos en Colombia por bloque temático y organismo emisor

Año	Mecanismo	Prevención	Respeto	Protección	Garantías de no repetición
2016	Comité de Derechos Humanos	0	0	1	1
2016	Comité contra la Desaparición Forzada	1	0	1	0
2017	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1	1	1	1
2018	Examen Periódico Universal	4	1	9	18
2019	Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	6	0	1	1
2019	Comité para la eliminación de la discriminación racial	2	0	3	0
2020	Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos	11	5	2	3
2017, 2018, 2019, 2020 y 2021	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	8	2	4	8
Total por bloque temático		33	9	22	32
TOTAL		96			

Se puede ver entonces que 33 de las recomendaciones sobre personas defensoras de derechos humanos que le fueron formuladas a Colombia tratan temas relacionados con la prevención; que nueve abordan temas de respeto a esa labor, que 22 tocan asuntos relacionados con la protección y que, en lo que tiene que ver con las garantías de no repetición, son 32 las recomendaciones que hay para analizar.

En los siguientes apartados se explica cuáles son los contenidos de las recomendaciones que pertenecen a cada uno de los cuatro bloques temáticos. Cada uno de estos se divide a su vez en subcategorías temáticas más específicas para facilitar la evaluación.

Luego se procede a hacer un análisis del grado de cumplimiento de cada una de esas subcategorías o grupos de recomendaciones, que no pretende ser exhaustivo, retomando la situación de las personas defensoras descrita en los capítulos anteriores y la respuesta estatal en las diferentes materias.

La metodología empleada para evaluar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones es la del 'semáforo'. Así, el nivel de implementación se ubica dentro de una de las siguientes tres categorías, identificadas cada una con un color, como se indica a continuación:

Color	Significado
Verde	Cumplido o avanzado en la implementación
Amarillo	Avance parcial, susceptible de mejoras o ajustes
Rojo	Avance insuficiente, poca o eficiente implementación

Se evalúa el nivel de implementación de cada subcategoría (bajo, medio o alto), y del promedio de ellas resulta la valoración del cumplimiento del bloque temático respectivo. Con los resultados de los cuatro bloques se hace el balance general del nivel estatal de cumplimiento de las recomendaciones y se sacan otras conclusiones.

7.3. Balance del cumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado colombiano

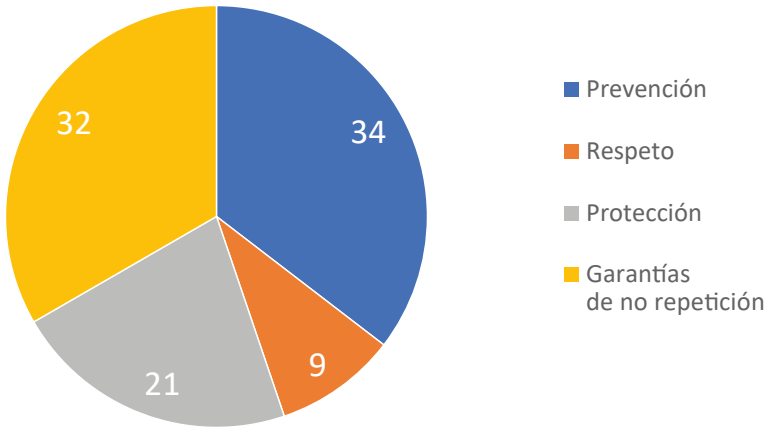
Lo primero que se puede observar es que es del Examen Periódico Universal de donde provienen el mayor número de recomendaciones (30), seguido por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (20) y luego por el Relator Especial sobre Defensores de Derechos Humanos (21). Esto se explica porque la naturaleza participativa y colectiva del EPU implica que múltiples Estados formulen recomendaciones, lo que inevitablemente conduce a un alto número de estas, la Oficina formula las suyas con mucha mayor periodicidad que cualquiera

de los otros organismos listados (anualmente) y el Relator Especial se enfoca exclusivamente en la temática de personas defensoras, por lo que todas las recomendaciones que formula al finalizar su visita al país son sobre este tema.

En mucha menor medida se dan las recomendaciones de los Comités, que hacen su revisión periódica alrededor de cada cinco años, y tienen que abarcar un abanico de temas muy amplio, dentro del cual las personas defensoras son tan solo uno de ellos. Así, el Comité CEDAW formuló siete recomendaciones a Colombia sobre la situación de las mujeres defensoras, seguido por el CERD que formuló cinco sobre líderes indígenas, afrocolombianos y de otros grupos étnicos, y el Comité DESC que también formuló cinco sobre defensores de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, mientras que el Comité sobre Desaparición Forzada y el Comité de Derechos Humanos formularon dos y una, respectivamente.

Una segunda observación, al hacer la clasificación temática, es que las recomendaciones que se han formulado a Colombia en materia de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales en los últimos cinco años se refieren mayoritariamente, y en la misma proporción, a las medidas de prevención y a las garantías de no repetición (34 y 32, respectivamente). Les siguen, y con una diferencia no muy amplia, las recomendaciones relacionadas con temas de protección (21). En mucha menor medida se formularon recomendaciones sobre medidas de respeto (solamente 9 en total).

Número de recomendaciones por categoría



A continuación se aborda el análisis de cada uno de estos cuatro bloques temáticos de recomendaciones, para verificar el grado de implementación de las mismas, y los cambios que con ello se hayan podido generar en la vida y la labor de las personas defensoras.

a. Recomendaciones en materia de PREVENCIÓN

La **prevención** hace referencia a la identificación de las causas de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario, así como a la adopción de medidas para impedir que dichas causas se activen, lo que abre un amplio abanico de posibilidades de acción.

Como parte de las recomendaciones para prevenir los ataques contra personas defensoras los organismos del sistema de Naciones Unidas se refirieron, de manera general, a la necesidad de poner en marcha políticas públicas que prioricen el enfoque preventivo y a la importancia de incorporar de manera efectiva los enfoques diferenciales como una forma de prevención. También se refieren al peso que campañas de reconocimiento y de sensibilización sobre la labor de personas defensoras entre funcionarios públicos y otros sectores de la sociedad, así como a la generación de una cultura contra la estigmatización de las personas defensoras. Además, se han hecho recomendaciones específicas sobre el tema de las alertas tempranas y el valor de fortalecer todo el andamiaje institucional a su alrededor para asegurar tanto su emisión como la respuesta efectiva a estas por parte del Estado colombiano.

Las 34 recomendaciones agrupadas en este primer bloque temático se dividen entre las cuatro subcategorías de la siguiente manera:

Subcategoría	N° de recomendaciones
No estigmatización / Reconocimiento de la labor	11
Enfoques diferenciales	10
Políticas Públicas	9
Sistema de Alertas Tempranas	3
Total	**34**

A continuación, se analizan cada una de las subcategorías de las recomendaciones en materia de prevención y los principales temas allí contenidos, para luego hacer el balance del nivel de cumplimiento:

i. Incorporación de enfoques diferenciales (y, en particular, enfoque de género) en medidas de prevención

Dentro de los temas más recurrentes en las recomendaciones sobre prevención de las agresiones se encuentra la adopción de medidas desde un enfoque de derechos humanos. Al respecto, vale la pena señalar los aspectos específicos que fueron identificados de las recomendaciones y su estado de implementación.

El llamado más recurrente que se hace al Estado por parte de organismos como la OACNUDH, el CEDAW, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Relator Especial sobre personas defensoras es la implementación de un análisis de riesgo que incorpore los enfoques diferenciales. Al respecto, se ha señalado la necesidad de reforzar un enfoque de género, territorial y étnico en la valoración de las amenazas reportadas a las personas defensoras.

A pesar de identificar un importante avance en el cumplimiento de esta recomendación a través de la creación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos[273], otros enfoques diferentes al de género no se han desarrollado ni incorporado de la misma manera. Se considera que el cumplimiento de estas recomendaciones es apenas parcial, dado que todavía hace falta una mayor articulación y un mayor conocimiento por parte de los funcionarios para la implementación efectiva de medidas de prevención y protección diferenciales, que vinculen, desde la perspectiva de la interseccionalidad, diferentes enfoques diferenciales y los hagan exigibles en la práctica.

Al respecto, en julio de 2020 el Consejo de Seguridad de la ONU reiteró su preocupación por los impactos diferenciados de la violencia sobre las personas defensoras

273 "Con posterioridad, en la Mesa Nacional de Garantías del 7 de marzo de 2013 fue aprobada la construcción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, en cuyo desarrollo las organizaciones y plataformas participantes presentaron a consideración del Gobierno Nacional dos propuestas de Programa en diciembre de 2013 y en agosto de 2016. Con la expedición del Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016 se creó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, con el objetivo de coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, lo cual expresa el compromiso institucional y la voluntad del Estado, por adoptar medidas tendientes a garantizar el pleno goce efectivo de los derechos de este sector poblacional de las mujeres". En: http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/publicaciones/programa-integral-garantias.pdf.

pertenecientes a los grupos étnicos y la agudización de las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres en el marco de la pandemia, expuesta ante este organismo por una lideresa de departamento del Cauca.

> "Los miembros del Consejo de Seguridad reiteraron 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. En este sentido, tomaron nota de la intervención de Clemencia Carabalí, de la Asociación de Mujeres Afrocolombianas del Norte del Cauca. Alentaron a que se siga avanzando en la implementación del plan de acción del "Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos". Subrayaron la necesidad de utilizar más ampliamente los mecanismos de garantías de seguridad establecidos en el Acuerdo Final de Paz, de extender la presencia integral del Estado, tanto de instituciones civiles como de seguridad, en las regiones afectadas por el conflicto, y de llevar ante la justicia a las personas responsables de las amenazas y la violencia. En ese sentido, acogieron con beneplácito los avances realizados en las investigaciones de las personas responsables y alentaron a todos los actores pertinentes a que redoblaran sus esfuerzos contra la impunidad"[274].

En relación con el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de derechos humanos (PIGMLD), cuya implementación también se pide en varias recomendaciones, como las proferidas por el Relator Especial de personas defensoras[275] o el CEDAW[276], se consideran cumplidas las partes relativas a la activa participación y aportes de las organizaciones de mujeres y lideresas.

En febrero de 2020, después de un período de inactividad respecto del primer semestre, el Gobierno nacional hizo entrega del Plan de Acción del Programa integral para el período 2019-2022[277], en el marco del cual se han generado espacios de trabajo y concertación entre las mujeres organizadas, sociedad civil e institucionalidad local

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

275 *Ibidem.*

276 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia (2019)*, CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 17.

277 En: https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/ministra-del-interior-presento-plan-de-accion-del-programa-integral-de-garantias-para-mujeres-lideresas-y-defensoras-de-ddhh.

y nacional. El Plan contiene seis órdenes específicas a las instituciones responsables en lo relativo a la prevención: i) el fortalecimiento de los procesos organizativos de las lideresas y defensoras, ii) las formas de prevención del riesgo para el grupo familiar, iii) la adecuación y el fortalecimiento institucional para la prevención de los riesgos, iv) la promoción de la participación de lideresas en espacios de representación y toma de decisiones, v) el reconocimiento público y la difusión de la labor realizada por mujeres defensoras y vi) el impulso a la gestión del riesgo con enfoque de género y derechos de las mujeres, integrando una perspectiva étnica y diferencial entre las entidades responsables de la prevención y protección[278]. Para materializar esto se iniciaron dos pilotos en Putumayo y Montes de María desde el año 2018[279], pero ambos están suspendidos actualmente y, por supuesto, no se ha iniciado la implementación en otros lugares del país.

Entidades como la Defensoría del Pueblo han manifestado 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; la ineficaz respuesta de las entidades territoriales en materia de prevención y protección; y el incremento de los factores de riesgo ante la demora de los estudios de riesgo y la adopción de medidas de protección[280].

Asimismo, Sisma Mujer identificó dificultades en aspectos necesarios para que las acciones previstas en el Plan puedan desarrollarse[281]: a) presupuesto requerido para la implementación, teniendo en cuenta los aportes a la financiación de cada una de las entidades responsables del desarrollo de las subactividades establecidas en el plan, b) definición del mecanismo participativo de seguimiento y monitoreo para la implementación del plan y para la verificación de la eficacia de cada una de las medidas

278 Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (2019-2020).

279 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.

280 Defensoría del Pueblo 2019, Informe Defensorial: *Violencias Basadas en Género y Discriminación* Resumen Ejecutivo. En: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf

281 En: Sisma Mujer (2020), *Examen Plan de Acción Programa Garantías para Defensoras y Lideresas*, Bogotá, Sisma Mujer, 2020, disponible en: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/11-03-20-Analisis-Plan-de-Accion-Programa-Garantias-para-Defensoras-y-Lideresas-PORTADA-.pdf. Ver También: 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,* disponible en: https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/05/STOP-WARS_EPISODIO-II-Inteligencia-en-Colombia-El-lado-oscuro-de-la-fuerza.pdf.

y c) definición de criterios para la identificación de las mujeres, sectores y territorios en los cuales se van a desarrollar las acciones.

Por lo anterior, en conjunto se puede concluir que el cumplimiento de las recomendaciones es parcial y se espera que se tomen medidas para resolver las dificultades que impiden el funcionamiento del Programa Integral.

Por otra parte, el Acuerdo de Paz es considerado como un instrumento clave para la prevención de agresiones contra personas defensoras, y en particular la implementación de las medidas de género, territoriales y étnicas. Varias de las recomendaciones identificadas lo mencionan, y el CEDAW expresamente le ha recomendado a Colombia que:

> "Acelere la implementación de las disposiciones de género del acuerdo de paz, incluidas las relativas a las garantías de seguridad para las mujeres líderes y defensoras de los derechos humanos y la reintegración de las excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo, y vele por que se asignen suficientes recursos humanos y financieros para su implementación efectiva"[282].

Frente a estas recomendaciones es importante resaltar que el Instituto Kroc señala la existencia de una brecha de 15 puntos porcentuales entre las disposiciones completamente implementadas del enfoque étnico y las de la implementación general del Acuerdo, y en particular se refiere al bajo nivel de avance en las medidas étnicas del Punto 3 sobre la ruta de reincorporación, las medidas de seguridad con enfoque colectivo y la inclusión del enfoque étnico en los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, entre otras[283].

Por otro lado, la necesidad de formar a funcionarios locales y agentes del Estado en temas de género es una recomendación del CEDAW y del Relator Especial sobre personas defensoras, pues el uso de un lenguaje cargado de estereotipos de género y violencia sexual contra las mujeres defensoras las sitúa en un entorno inseguro para el ejercicio de su labor. Las denuncias y los casos en los que agentes del Estado han llevado a cabo actos de discriminación y revictimización contra las mujeres defensoras y contra miembros de la comunidad LGBTI se continúan presentando. Incluso, en la visita de trabajo realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a Colombia

282 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia (2019)*, CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 16.

283 Pág. 54.

en noviembre de 2018, la CIDH evidenció el riesgo agravado[284] al que están expuestas las personas defensoras LGBT, que se manifiesta en el aumento en los casos de homicidios y amenazas en su contra. Por ello, se considera que estas recomendaciones no se han cumplido por parte del Estado colombiano.

Aunado a lo anterior, no existen directrices públicas y de amplio acceso por parte de la ciudadanía que indiquen una labor de pedagogía y educación al interior de instituciones gubernamentales en relación con la adopción del enfoque de género. El Relator Especial sobre personas defensoras no solo reconoció la importancia de formar a la Fuerza Pública en temas de derechos humanos, cuestiones de género y en la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, sino que recomendó asegurar el *"despliegue integral de instituciones civiles y servicios del Estado (seguridad, justicia, educación, salud, etc.), priorizando las zonas donde los defensores están más en riesgo"*[285]. Él mismo recomendó también abordar factores estructurales de riesgo, como la pobreza, las economías ilícitas o los vacíos de poder en regiones, entre otros, como formas de prevenir la violencia contra los liderazgos. Además, resaltó la necesidad de analizar factores de riesgo que no se deriven únicamente de situaciones de violencia para las personas defensoras.

Al respecto, es importante señalar que la implementación de esta recomendación se encuentra parcialmente satisfecha. Durante el diseño y la puesta en marcha de los municipios PDET en 2017, la participación de la sociedad civil fue determinante. Esta intervención de instituciones de carácter civil permitió el diseño de lo que hoy se encuentra establecido en la legislación nacional. No obstante, con el cambio de gobierno y la entrada en vigor del Plan Nacional de Desarrollo (ley 1955 de 2019), se le dio prioridad a la intervención de las fuerzas militares sobre las instituciones civiles, para aportar a la estrategia gubernamental de paz con legalidad. Las zonas PDET se redujeron a las denominadas Zonas Futuro en las que se concentran los recursos para la implementación y se adelanta la consolidación territorial a través del fortalecimiento de la presencia militar. A la fecha, no es posible hablar de aumento de la presencia de instituciones civiles en estos municipios, tal y como se hizo visible durante el confinamiento generado por la pandemia del Covid-19. La precaria situación económica

284 CIDH, 2019. Comunicado de prensa, 15 de enero de 2019, "CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos".

285 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020)*, A/HRC/43/51/Add.1, párr. 74.

y social de comunidades de departamentos como Cauca, Bolívar o Nariño, donde la ausencia estatal le pasó cuenta de cobro a la población, también favoreció las constantes amenazas y agresiones contra las personas defensoras de derechos humanos, como se vio en los capítulos anteriores. En el mismo sentido, en el informe presentado en 2021 la OACNUDH resaltó la ausencia de instituciones del Estado en regiones que coinciden con la presencia de territorios PDET, como son Chocó, Cauca o Valle del Cauca, donde se presentaron los mayores números de asesinatos a personas defensoras en el año 2020. Al respecto aseguró que:

> "Los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos ocurren principalmente en zonas donde la presencia del Estado es insuficiente: 72 por ciento de los casos ocurrieron en Cauca, Chocó, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca; 77 por ciento en zonas rurales; 91 por ciento en municipios con altos niveles de pobreza multidimensional; 94 por ciento en municipios donde la tasa de homicidio indica la existencia de violencia endémica; 96 por ciento en municipios con economías ilícitas; y 85 por ciento en departamentos donde existen "enclaves de producción de coca" identificados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito"[286].

La Oficina hizo un llamado al Estado para que haga presencia en estas zonas a fin de cumplir con su deber de protección de la población, incluyendo el derecho a la vida, los derechos económicos, sociales y culturales, el acceso a la justicia y la participación[287].

Todo esto evidencia que, a pesar de que el Programa Integral de Garantías de Mujeres Defensoras y Lideresas es un avance sin precedentes en materia de medidas diferenciadas, la falta de voluntad política para su implementación constituye un retroceso enorme en términos de prevención. Además, el evidente retraso en la implementación de las medidas étnicas del Acuerdo de Paz, la ocurrencia continuada de actos discriminatorios y revictimizantes contra las mujeres defensoras y contra miembros de la comunidad LGBTI por parte de integrantes de la Fuerza Pública, así como la falta de organización y efectividad en la formación a funcionarias y funcionarios públicos en temas de género, y la falta de presencia de instituciones civiles del Estado en las zonas de mayor riesgo para la defensa de derechos humanos, evidencian que las numerosas

286 *Ibidem*, párr. 22.

287 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2021)*, A/HRC/46/76, párr. 6.

recomendaciones en materia de incorporación de enfoques diferenciales como parte de las medidas de prevención de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos no han sido cumplidas hasta el momento.

ii. Recomendaciones sobre la eliminación de la estigmatización y sobre reconocimiento de la labor de las personas defensoras

Otro de los temas recurrentes en las recomendaciones internacionales sobre el cual vale la pena analizar su estado de implementación es la toma de medidas por parte del Estado para el reconocimiento de la labor de personas defensoras y, con ello, la eliminación de cualquier conducta que dé lugar a la estigmatización de dicha labor.

Numerosas han sido las recomendaciones al Estado colombiano donde se le solicita la realización de campañas de sensibilización sobre la labor e importancia de las personas defensoras, así como la condena pública a las acciones de deslegitimación y criminalización por la labor. Específicamente, organismos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[288], el CEDAW[289], el Comité contra la Discriminación Racial[290] y el Relator Especial sobre personas defensoras[291] se han pronunciado al respecto.

Encontramos que esta recomendación no se ha cumplido por parte del Estado colombiano. El fallo del Tribunal Superior de Bogotá del 11 de mayo de 2020, que tutela el derecho a defender los derechos humanos, expresamente ordenó al Estado:

> Cuarto: ORDENAR a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA que promueva una campaña permanente, con alcance territorial y orientada al público en general, para el reconocimiento, respeto y respaldo de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos, a través de medios de comunicación tanto públicos como privados[292].

288 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia, (2017)*, E/C.12/COL/CO/6, párr. 10.

289 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia (2019)*, CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 18.

290 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 17º a 19º combinados de Colombia (2019)*, CERD/C/COL/CO/17-19, párr. 29.

291 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020)*, A/HRC/43/51/Add.1, párr. 75.

292 Tribunal Superior de Bogotá, sentencia del 11 de mayo de 2020, Radicado: 045202000025 01, Magistrado ponente: Marco Antonio Álvarez Gómez.

Es oportuno destacar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, luego de su visita de trabajo a Colombia en noviembre de 2018, recomendó: "*Promover una cultura de legitimación y protección de la labor de las personas defensoras y de sus organizaciones que reconozca públicamente e inequívocamente su papel fundamental para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho* (...)"[293].Al respecto, el Estado colombiano le informó a la CIDH que "(...) *la Política Pública Nacional de Respeto y Garantías a la labor de defensa de los derechos humanos prevé la creación de un plan estratégico de cultura de respeto y valoración de la labor de defensa de los derechos humanos y de aquellos dedicados a esta*"[294]. La construcción de dicha política se anunció con muchas expectativas, pero meses después, el Gobierno nacional abandonó el proceso, por lo que el plan de cultura de respeto de la labor de defensa de derechos humanos no se elaboró nunca. Lo que sí se diseñó fue una campaña contra la estigmatización. Algunas organizaciones de la sociedad civil expresaron sus reservas respecto a esta campaña, por la falta de concertación con ellas para el diseño de la misma[295].

El 25 de agosto de 2020, el Ministerio del Interior presentó una campaña en contra de la estigmatización de personas defensoras y liderazgos sociales titulada "#LiderEsColombia, en la prevención y protección sumamos vidas", con el fin de reconocer la labor de personas defensoras[296]. Como se le había informado a la CIDH, la campaña nunca se consultó con la sociedad civil ni con el Proceso Nacional de Garantías, por lo tanto, no ha tenido acogida entre la sociedad ni en redes sociales, no tiene mayor actividad y, como consecuencia, su impacto ha sido mínimo. Tampoco se conocen campañas que reconozcan la labor particular de las mujeres defensoras y el importante papel que ellas desempeñan en el país[297], ni otras que propendan por la eliminación de los estereotipos machistas que pretenden hacer invisible la labor de las mujeres lideresas.

Por otra parte, recomendaciones como el diálogo constante entre comunidad internacional y sociedad civil[298] resultan satisfactoriamente cumplidas. Embajadas, misiones

293 CIDH, *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*, informe resultado de la visita de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia en noviembre de 2018, 6 de diciembre de 2019.

294 Gobierno de Colombia, Documento de seguimiento a recomendaciones de la CIDH sobre personas defensoras de derechos humanos, 23 de diciembre de 2020, Pág. 21.

295 *Ibidem.*

296 Ministerio del Interior. Sala de prensa. "*#LíderEsColombia, un reconocimiento a los líderes sociales del país".* 25 de agosto de 2020. Disponible en: http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/liderescolombia-un-reconocimiento-los-lideres-sociales-del-pais

297 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020)*, A/HRC/43/51/Add.1, párr. 76.

298 *Ibidem.*

diplomáticas, oficinas del sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos mantienen constante comunicación con personas defensoras y organizaciones sociales de Colombia, con el fin de brindar asistencia ante situaciones de agresión contra la labor de defensa de los derechos humanos.

Finalmente, ha sido complejo hacer seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con las labores políticas de eliminación de una cultura de estigmatización contra las personas defensoras. El cumplimiento de solicitudes, como la del Relator Especial sobre la situación de personas defensoras en la que hace un llamado a que funcionarios públicos y autoridades sean capacitados en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos[299], resulta difícil de medir. Dichas actividades se organizan a discreción de cada institución y generalmente de acuerdo con los procedimientos internos de cada una. Salvo la Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación, no se conoce ninguna reglamentación, directriz, instrucción o directiva gubernamental que exhorte u ordene expresamente a funcionarios públicos a respetar el trabajo de las personas defensoras o a capacitarse en la materia.

La falta de participación en la construcción de estas medidas, la ausencia de medidas específicas con enfoques diferenciales y el limitado impacto de las medidas que se pusieron en práctica conducen a la conclusión de que el cumplimiento de estas recomendaciones, es baja.

iii. Cumplimiento de recomendaciones sobre enfoque preventivo en políticas públicas

La implementación integral del Acuerdo de Paz es fundamental para frenar la violencia contra personas defensoras en todo el territorio nacional. La puesta en marcha de los mecanismos que allí se contemplan, da lugar a contar con garantías para defender los derechos, primando la seguridad humana sobre la mera seguridad física de líderes y lideresas sociales en los territorios. Así, la incorporación de un enfoque preventivo en políticas públicas que respondan a los mandatos del Acuerdo de Paz forma parte de la solución al problema de amenazas y agresiones contra personas defensoras en Colombia.

La necesidad de un enfoque preventivo al interior de instituciones encargadas de la protección de personas defensoras, como la Unidad Nacional de Protección, ha sido

299 *Ibidem.*

una recomendación resaltada por parte de la comunidad internacional[300]. No obstante, este enfoque preventivo no ha sido incorporado en las medidas de protección, como bien se expuso en páginas anteriores en los apartados sobre los factores de riesgo identificados para cada uno de los cinco años bajo estudio. En la mayoría de las regiones, las autoridades locales y nacionales se descargan la responsabilidad entre unas y otras en lo que tiene que ver con asumir la implementación de medidas preventivas como parte de las rutas de protección. Organismos como la OACNUDH han reconocido las deficiencias existentes en medidas de protección que desconocen los riesgos y complejidades propias de un contexto. Al respecto, se ha solicitado reiteradamente priorizar la adopción de medidas de prevención de carácter temporal en escenarios como la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad[301].

Específicamente, el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección (PAO) surgió como una medida que desconoció el Acuerdo de Paz, y fue creado de forma paralela a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). Este mecanismo contempla instancias similares a las del Acuerdo, pero excluye la participación de la sociedad civil. Los integrantes de la Comisión del PAO son prácticamente los mismos de la CNGS, excepto los delegados de la sociedad civil[302]. Asimismo, resulta ser una estrategia de seguridad y defensa cuyo enfoque consiste más en acciones reactivas sobre un riesgo ya consumado que en acciones preventivas y garantías para la labor de defensa de derechos humanos. Así, a través de un enfoque coercitivo, se pretende enfrentar los factores de amenazas y agresiones contra las personas defensoras con la presencia de la Fuerza Pública en los territorios. En otras palabras, "*esta política privilegia el accionar de las Fuerzas Armadas por encima de las demás instituciones del Estado*"[303].

El PAO, en materia de prevención, presenta un vacío significativo en la identificación de los riesgos estructurales de la violencia contra las personas defensoras, limitándolos

300 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020)*, A/HRC/43/51/Add.1, párr. 74.

301 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2019)*, A/HRC/40/3/Add.3, párr. 29.

302 Comisión Colombiana de Juristas. "*El riesgo de defender y liderar: pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia*", (2020), ISBN 978-958-9348-92-5. Bogotá, Colombia.

303 *Ibidem*, pág. 323.

a asuntos relacionados con las economías ilegales, como el narcotráfico o la minería ilegal, a la presencia de grupos criminales. Pasa por alto otros factores de riesgo, como los relacionados con la discriminación histórica por razones de género, las acciones del Estado mismo, la impunidad, o la actividad económica legal. Estas carencias generan, inequívocamente, una deficiente respuesta preventiva, pues al partir de supuestos que desconocen el contexto de las agresiones, las respuestas que se diseñan son inadecuadas e insuficientes.

Además, con la creación del PAO se ha intentado reemplazar los escenarios de concertación de medidas específicas de garantías en los que la sociedad civil y la comunidad internacional tienen participación, tal y como sucede con el Proceso Nacional de Garantías[304]. Este último lleva más de tres años sin funcionar correctamente, más allá de un par de reuniones en las que el Gobierno asume compromisos y cronogramas que después no cumple. A pesar de la insistencia de las organizaciones nacionales y de los 20 territorios donde el Proceso tiene actividad, las Mesas Nacional y Territoriales de Garantías no son convocadas, desperdiciando la oportunidad de adoptar medidas específicas para el contexto de cada región y de la mano de las personas defensoras que están viviendo la violencia.

Asimismo, el Relator Especial sobre personas defensoras recomienda expresamente la priorización de la implementación de mecanismos que contribuyan a la prevención de las agresiones contra personas defensoras, como es el caso de la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y el diseño de una política pública y criminal para el desmantelamiento de organizaciones criminales que atenten contra las personas defensoras[305].

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad ha implementado medidas de género en su funcionamiento, como son: la participación de las representantes de organizaciones de la sociedad civil de mujeres en las discusiones de la Comisión o la creación de una subcomisión de género, pero no ha dado ningún paso para el avance en el cumplimiento de su mandato. El proceso de creación de una política pública para el desmantelamiento de las organizaciones criminales que atentan contra la labor

304 Para saber qué es el Proceso Nacional de Garantías y cómo funciona, ver: Comisión Colombiana de Juristas, Serie Herramientas para la incidencia en la defensa de los derechos humanos en Colombia, *Cartilla 4: El Proceso Nacional de Garantías para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos en Colombia*, en: https://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=649.

305 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020)*, A/HRC/43/51/Add.1, párr. 74.

de defensa de los derechos humanos no ha avanzado; y la CNGS no ha iniciado su discusión. Por el contrario, en febrero de 2021 la Secretaría Técnica le entregó a la JEP, en cumplimiento de unas medidas cautelares, un documento confidencial de propuesta de lineamientos para la política pública de desmantelamiento como si hubiera sido aprobada por la Comisión, pero que nunca fue acordada por ella.

La necesidad de implementar el Acuerdo de Paz de forma integral para prevenir las agresiones contra personas defensoras, ha sido una recomendación reiterada hasta 2021 por la OACNUDH[306], debido a la urgencia de esta medida para dar fin a la violencia contra esta población. Así, resulta necesaria la puesta en marcha de mecanismos establecidos en el Acuerdo que favorecen las garantías de los derechos de líderes y lideresas sociales y esto solo será posible a través de una implementación completa de este instrumento.

Las recomendaciones del Relator Especial relacionadas con la implementación integral del Acuerdo como estrategia para prevenir la violencia contra los líderes, las lideresas y las personas defensoras, también se pueden considerar incumplidas, de acuerdo con la lista que el Instituto Kroc señala como asuntos pendientes que se exigen para enfrentar la precaria situación de seguridad en los territorios:

> "Organizaciones sociales, excombatientes, organismos multilaterales y autoridades judiciales hicieron reiterados llamados para atender a la población en riesgo, exigiendo una implementación más robusta del Acuerdo Final, como la dinamización, reactivación y puesta en marcha de estrategias previstas en el Acuerdo Final como la Alta Instancia del SISEP, la adopción del Plan de Acción Permanente para Combatir y Desmantelar las Organizaciones y Conductas objeto del mandato de la CNGS. Asimismo, la adjudicación de recursos para el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, la adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección previsto en el marco del Programa Especializado de Protección para Población en Proceso de Reincorporación y Miembros del Partido FARC"[307].

306 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2021)*, A/HRC/46/76, párr. 81.

307 Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2021. https://doi.org/10.7274/r0-86hg-jh77, pág. 53.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de personas defensoras ha solicitado específicamente la implementación debida del punto 1 del Acuerdo, relacionado con la Reforma Rural Integral y las medidas para prevenir las agresiones contra personas defensoras de la tierra y el territorio. El Relator recomendó, expresamente, la implementación del Acuerdo de Paz asegurando "*un plan de desarrollo nacional, de reforma agraria y restitución de tierras con un enfoque étnico, de derechos humanos y alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*"[308].

Defender la tierra y el territorio sigue siendo uno de los mayores factores de riesgo para las personas defensoras en el mundo, y Colombia es el país con mayores riesgos para esta población específica[309]. De esa forma, aunque el Gobierno ha mostrado avances respecto a la consolidación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la puesta en marcha de esta política no ha garantizado una reducción en las agresiones a personas defensoras. De hecho, la Comisión Colombiana de Juristas registró, entre el 1° de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, un total de 396 violaciones al derecho a la vida de personas defensoras, de las cuales 251 fueron producidas en municipios PDET, es decir, el 63,38 % del total de las violaciones registradas[310].

Por otro lado, la urgencia de contar con una política pública integral de garantías para la defensa de derechos humanos en Colombia ha sido una recomendación pertinente por parte del Relator Especial sobre la situación de personas defensoras. Recomendó que el Estado colombiano:

> "Adopte e implemente la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la Labor de la Defensa de los Derechos Humanos con la participación y el acuerdo de la sociedad civil concernida, asegurando el tiempo necesario para su adopción y los recursos suficientes para su implementación. Dicha política deberá incluir un enfoque territorial, de género, étnico y de edad, y priorizar la prevención y activar los programas y medidas de género, incluyendo el Programa Integral de

308 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020)*, A/HRC/43/51/Add.1, párr. 74.

309 Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Última advertencia: los defensores de los derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor (2021), A/HRC/46/35, párr. 44.

310 Comisión Colombiana de Juristas, "*El riesgo de defender y liderar: pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia*", (2020), ISBN 978-958-9348-92-5, Bogotá, Colombia, pág. 321.

Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos y su plan de acción"[311].

Desde 2018, el Gobierno nacional anunció la creación de esta política pública, y a la fecha de hoy no se encuentra en el ordenamiento jurídico colombiano dicho instrumento. Su proceso de construcción presentó serias dificultades. Como parte de la elaboración de esta, las plataformas colombianas de derechos humanos fueron invitadas al debate. Durante el diálogo con el Gobierno nacional, las plataformas propusieron los ajustes necesarios para fortalecer las garantías de las personas defensoras a través de la incorporación de un enfoque preventivo y de protección a nivel individual y colectivo de la labor de defensa de derechos humanos, la adopción integral del Acuerdo de Paz, así como la importancia de eliminar los niveles de impunidad en las violaciones a los derechos humanos de las personas defensoras.

No obstante, la falta de credibilidad del proceso al interior de las instituciones del Estado, así como los constantes asesinatos a personas líderes y defensoras de derechos humanos en el país y la ausencia de acciones gubernamentales en la línea de lo que se estaba construyendo, ocasionó que las plataformas suspendieran su participación en este proceso desde noviembre de 2019[312].

Para diciembre del mismo año, el Gobierno nacional, en cabeza del Presidente de la República, publicó el Marco de política pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos. Este documento expone, como únicas causas de la situación contra personas defensoras, cinco factores que desconocen los riesgos generados por actores no estatales, tales como empresas nacionales e internacionales y actores estatales, quienes han realizado actos de intimidación, estigmatización, criminalización, desplazamiento forzado y asesinatos de personas defensoras. A su vez, desconoce los contextos de cada territorio particular, a saber, problemas asociados con las disputas por la tierra, la explotación de recursos naturales en general, los megaproyectos de desarrollo, como

311 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020)*, A/HRC/43/51/Add.1, párr. 74.

312 Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia, la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. *"La Confluencia suspende su participación en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la labor de Defensa de los derechos humanos"*, 6 de noviembre de 2019.

son las hidroeléctricas y represas, y sobre todo los conflictos relacionados con la falta de cumplimiento del Acuerdo de Paz. La formulación de esta política iba a culminar con la adopción de un CONPES. Sin embargo, el proceso tenía tan poca receptividad y credibilidad al interior del resto del Estado que ni los propios funcionarios asistían a las jornadas para su construcción. Pocos meses después, el Gobierno nacional abandonó el proceso sin volver a decir una palabra al respecto.

La falta de una respuesta estructural a esta violencia por parte del Gobierno colombiano llevó a que diez personas defensoras, acompañadas por organizaciones de la sociedad civil, presentaran una acción de tutela para que se protegiera su derecho a defender los derechos humanos. El Tribunal Superior de Bogotá falló la tutela a favor de las personas defensoras el 11 de mayo de 2020, y ordenó: amparar el derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos de las diez personas defensoras accionantes, reactivar la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías para que se reunieran y adoptaran medidas específicas para enfrentar las diversas situaciones de violencia, implementar el Programa Integral de Garantías para Mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, implementar la Resolución 1190 de 2018 (Protocolo que garantiza el derecho a la protesta pacífica); poner en marcha en marcha efectiva del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios previsto en el Decreto 660 de 2018 y cumplir las demás garantías de seguridad contenidas en el Acuerdo de Paz, adoptar una política pública de garantías para la labor de defensa de los derechos humanos, adelantar una campaña permanente para el reconocimiento, respeto y respaldo a la labor de las defensoras y los defensores y, finalmente, fortalecer las medidas de protección con enfoque diferencial[313].

A la fecha, el Gobierno no ha cumplido la sentencia. El 29 de enero de 2021, la Corte Constitucional seleccionó el caso para revisarlo, por lo que en los próximos meses se espera que la Corte se pronuncie sobre el tema, ratifique lo ordenado por el Tribunal y, ojalá, reconozca la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) de las personas defensoras, líderes y lideresas.

Como se ha visto a lo largo del apartado, la respuesta estatal frente a la situación sigue siendo fragmentada, desenfocada e insuficiente. Las estrategias que el Gobierno ha

313 Tribunal Superior de Bogotá, Sala Primera Civil de Decisión, sentencia del 11 de mayo de 2020, Magistrado Ponente: Marco Antonio Álvarez Gómez, disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=315.

puesto en marcha han mostrado no ser efectivas para prevenir una violencia que aumenta ininterrumpidamente, como se vio en los primeros capítulos de esta publicación. Hay una actitud decidida de no convocar los espacios de concertación participativa de medidas específicas, de no permitir funcionar el marco de medidas integrales que trae el Acuerdo de Paz en materia de garantías, y de no construir una política integral que aborde las causas estructurales de la violencia contra quienes defienden derechos en Colombia y permita diseñar políticas efectivas de prevención. Lo anterior conduce a concluir que el balance del cumplimiento de las recomendaciones en esta materia es negativo.

iv. Cumplimiento de recomendaciones sobre fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo

El Relator sobre personas defensoras, en su más reciente informe de visita a Colombia a finales de 2018, destacó la labor de la Defensoría del Pueblo en la documentación de casos y la valoración de los factores de riesgo que enfrentan las personas defensoras en Colombia:

> "El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha advertido del alto riesgo en el que se encuentran las personas defensoras mediante el Informe de Riesgo 010-17 (en 277 municipios) y la Alerta Temprana núm. 026-18 (en 322 municipios). Entre el 1 de marzo de 2018 y el 17 de mayo de 2019, la Defensoría ha registrado un aumento de las conductas que vulneran derechos de los defensores (196 asesinatos y 1.351 amenazas y otros ataques). Además, ha identificado nuevos factores de riesgo para las personas defensoras, principalmente dificultades en la coordinación interinstitucional y la reforma de los mecanismos de protección y los riesgos asociados a las elecciones de 2018 y 2019"[314].

Por ello emitió tres recomendaciones fundamentales para el desarrollo del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría: 1. el fortalecimiento de la metodología actual de monitoreo y documentación de los asesinatos y otras violaciones de los derechos de las personas defensoras, liderando y proporcionando información que sirva de base para las investigaciones de la Fiscalía y para los programas de prevención y protección

314 ONU, *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos 43er período de sesiones*. Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/43/51/Add.4. 24 de febrero a 20 de marzo de 2020, pdf, pág. 16.

de personas defensoras[315], 2. el fortalecimiento de las respuestas de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y 3. la garantía de la autonomía del Sistema.

La primera recomendación se ha ido cumpliendo de forma satisfactoria en relación con el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo en la labor de generación de los informes de alertas tempranas, identificando los riesgos y las violaciones a los derechos humanos de las personas defensoras. No solo existe buena comunicación, sino cooperación por parte de la comunidad internacional para fortalecer el SAT a través de la financiación y el apoyo técnico a la Defensoría del Pueblo.

La expedición del decreto 2124 de 2017, que reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo, fue un paso positivo.

A pesar de lo anterior, existe una preocupación por la disparidad y diferencia de las cifras de agresiones contra personas defensoras desde 2016. El registro de la Defensoría tiene un valor muy importante por la capacidad institucional desplegada en la recolección y documentación de la situación de derechos humanos en el territorio nacional, por lo que urge adelantar una depuración de esta información.

Respecto a la segunda recomendación, hay identificadas dificultades en materia de coordinación interinstitucional, y la Defensoría del Pueblo ha reiterado la necesidad de avanzar en la adopción de las recomendaciones formuladas en las alertas tempranas e informes de seguimiento a las entidades de carácter nacional y territorial. En la Alerta Temprana 026 de 2018, la Defensoría del Pueblo emitió un conjunto de recomendaciones a diferentes entidades:

- "Al Ministerio del Interior, avanzar en la puesta en marcha de la Política de Prevención de violaciones de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades, así como de los planes integrales de prevención y protección con carácter participativo; a la Unidad Nacional de Protección, implementar medidas colectivas de protección para las organizaciones

315 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020)*, A/HRC/43/51/Add.1, párr. 75.

y movimientos sociales caracterizadas en las Alertas Tempranas, y agilizar todas aquellas solicitudes de protección que taxativamente han sido elevadas ante esa entidad por algunos líderes pertenecientes a las organizaciones y movimientos sociales que se han focalizado y que hasta la fecha no han obtenido respuesta.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, crear mecanismos expeditos y efectivos para responder a las situaciones de amenaza manifiesta, disponiendo de equipos profesionales y presupuestos en los territorios para atender las emergencias y riesgos inminentes que se presenten.

- A la Fiscalía General de la Nación, promover una estrategia excepcional, orientada a abordar de manera efectiva investigaciones frente a delitos como atentados contra la vida, la libertad y la integridad física de líderes y defensores de derechos humanos, de manera que se avance en la reducción de los factores normativos, político constitucionales, sociales, técnicos y organizacionales de impunidad que fomentan su vulnerabilidad, debido a que genera la percepción de que es posible violar los derechos humanos sin obtener castigo"[316].

El informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Situación de los derechos humanos en Colombia, correspondiente al año 2020, destacó la importancia de contar en Colombia con mecanismos como los informes de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y los informes de seguimiento, resaltando la urgencia de avanzar en que las autoridades nacionales y locales adopten medidas efectivas y oportunas para atender las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, así como en que la Comisión Interinstitucional establecida por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en 2020, dé seguimiento a la respuesta a las recomendaciones contenidas en las alertas tempranas[317].

En cuanto a la tercera recomendación, el anuncio de febrero de 2021 de la creación de una Mesa interinstitucional que se encargara de la unificación de las cifras sobre asesinatos de personas defensoras bajo el liderazgo de la Fiscalía y con la participación de Defensoría, Procuraduría, Ministerio de Defensa y Consejería Presidencial, ha

316 En: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/03/AT-N%C2%B0-026-18-Defensores.pdf

317 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Situación de los derechos humanos en Colombia. 2020. A/HRC/46/76, PDF, pág. 4.

despertado preocupación y rechazo entre diversos sectores, pues se considera que la iniciativa, en lugar de fortalecer las metodologías y el registro de hechos de violencia contra las personas defensoras, busca manipular las cifras oficiales para aparentar disminución de las violencias. Además, se teme que el liderazgo de la Fiscalía en la definición del procedimiento para la definición de las cifras de homicidios de personas defensoras, sumado a la participación del Gobierno en el escenario y a la cercanía del actual Defensor del Pueblo con el Gobierno, vaya a significar una afectación a la independencia de la Defensoría del Pueblo y, en consecuencia, el debilitamiento del Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Haciendo un balance del nivel de cumplimiento de cada una de las tres recomendaciones se concluye en este tema que la implementación es parcial.

En conclusión, en materia de prevención las recomendaciones formuladas a Colombia en estos cinco años, no se han cumplido en el nivel en el que se esperaba. El resumen de la evaluación indica que, de las cuatro subcategorías temáticas, solamente hay una donde el grado de implementación es parcial y tiene potencial de mejorar, la que tiene que ver con el SAT de la Defensoría del Pueblo:

Subcategoría	Estado de cumplimiento
Enfoques diferenciales	
Estigmatización/Reconocimiento a la labor de defensa	
Políticas estructurales	
Sistema de Alertas Tempranas	

La falta de adopción de medidas, la adopción de algunas inadecuadas o insuficientes, o la adopción de otras que luego no se implementan, conduce a que el balance del nivel de cumplimiento sea bajo en las otras tres subcategorías. En promedio, se puede concluir que el cumplimiento de las recomendaciones de Naciones Unidas en materia de prevención de la violencia contra personas defensoras, es bajo.

b. Recomendaciones en materia de RESPETO

Las recomendaciones en materia de **respeto** guardan una estrecha relación con las recomendaciones sobre prevención, pero son más generales. Se refieren a medidas más estructurales o amplias que, aunque no necesariamente traten directamente la situación de las personas defensoras o de quienes ejercen liderazgos, sí favorecen la generación de un ambiente propicio para el desarrollo de la defensa de derechos humanos.

Desde 2016, el sistema de Naciones Unidas ha emitido nueve recomendaciones relacionadas con la obligación del Estado de respetar el ejercicio de la defensa de los derechos humanos y, con ello, de abstenerse de tomar medidas que puedan impedir o constituirse como una barrera para dicha labor.

De acuerdo con la clasificación realizada, esas nueve recomendaciones se distribuyen así:

Subcategoría	N° de recomendaciones
Participación ciudadana	2
Legislación (incluyendo el seguimiento a las recomendaciones internacionales)	5
Trabajo con empresas y sector privado	2
Total	**9**

De esta forma, las recomendaciones abordan la necesidad de contar con escenarios de diálogo e interlocución entre las autoridades y las personas defensoras de derechos humanos, la necesidad de revisar la legislación nacional para eliminar cualquier restricción al derecho a defender los derechos, mencionan la importancia de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos y de las visitas de los procedimientos especiales al país para que observen la situación sobre personas defensoras. Finalmente, como parte de las recomendaciones de respeto, se ubica el comportamiento de las empresas frente a las personas defensoras de derechos humanos.

A continuación se exponen los principales hallazgos en el seguimiento a estas recomendaciones:

i. Recomendaciones sobre participación ciudadana

La contribución de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones del Estado en materia de respeto a la labor de defensa de los derechos humanos, es esencial. Además de ser una expresión de una sociedad democrática, la participación ciudadana en los espacios de toma de decisiones es fundamental para encontrar soluciones ajustadas a las particularidades de un contexto como el colombiano.

En cuanto al derecho a la participación en asuntos públicos a nivel territorial, cuyo fortalecimiento recomienda la OACNUDH en 2019, lamentablemente hay que decir que, en términos generales, esta participación ha venido disminuyendo en los últimos años, y en particular con la llegada de la pandemia. Los escenarios de encuentro y discusión se redujeron por el virus del Covid-19, y en su mayoría hicieron tránsito a la virtualidad, al igual que la mayoría de los procedimientos de socialización, consulta y rendición de cuentas. Esto, junto con las dificultades de conectividad y acceso a tecnologías de la información para las personas en muchas regiones del país, afectó de manera importante la participación ciudadana.

Es importante señalar que en el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz se establecieron unos mecanismos de participación para la sociedad civil, junto con las entidades territoriales, en la toma de decisiones relacionadas con la ejecución de obras en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). No obstante, desde 2018 se observa con preocupación la limitación a la participación en estos espacios. En regiones como el Catatumbo o el Cauca los espacios de interlocución son débiles y se ha denunciado que no se entrega a las comunidades la información previa y suficiente para la adecuada participación en estos espacios, lo que genera en las personas una confusión entre la participación y la simple socialización de las decisiones que toma la administración pública[318]. Por ello, en este caso el nivel de cumplimiento de la recomendación es parcial.

Esta recomendación de la OACNUDH en 2019, que le solicita al Estado colombiano que fortalezca y amplíe los espacios existentes de participación de la sociedad civil tanto a nivel nacional como territorial con el fin de tomar medidas que contribuyan a la

318 Juliana Millán Guzmán, Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI, "El Derecho a la Alimentación en Colombia", en *El Desgobierno del Aprendiz, Autoritarismo, Guerra y Pandemia (2020)*. Disponible en: https://ddhhcolombia.org.co/2020/09/09/el-desgobierno-del-aprendiz-autoritarismo-guerra-y-pandemia/

prevención y protección de los líderes y las lideresas sociales en Colombia, se complementa con la hecha por el Relator Especial sobre la situación de personas defensoras, quien recomendó específicamente a la sociedad civil que *"Mantenga las plataformas existentes reforzando los nexos y la cooperación con las personas defensoras en los territorios y zonas rurales, asegurando su contribución a una estrategia efectiva de cabildeo con el Gobierno"*. Con ello, los organismos internacionales reconocen el aporte invaluable de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones del Estado, para que se incorporen los estándares internacionales en materia de derechos humanos, se responda a las necesidades reales de las comunidades y se establezcan medidas efectivas para frenar con la violencia contra las personas defensoras.

Las plataformas se mantienen activas y su cooperación con la comunidad internacional es estrecha, por lo que la recomendación se puede considerar cumplida. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados por la sociedad civil y la comunidad internacional, no ha sido posible que el Gobierno reactive los escenarios de interlocución, como el del Proceso Nacional de Garantías y los más de 20 Procesos Territoriales. Como ocurre en otros contextos similares, el Gobierno cita un par de reuniones de procedimiento donde asume compromisos y cronogramas para acciones de fondo que después no cumple y reporta la realización de esas reuniones formales como avances en la interlocución. La falta de iniciativa de la Defensoría del Pueblo en su rol de secretaría técnica del Proceso contribuye también a este revés en el cumplimiento de esta recomendación.

ii. Recomendaciones relacionadas con la adecuación de la legislación

El ajuste de la legislación con los instrumentos internacionales y las recomendaciones proferidas por el sistema de Naciones Unidas es fundamental para la incorporación de los estándares internacionales que protegen los derechos humanos. Así, la adecuación del sistema normativo de los Estados es una clara muestra de compromiso y voluntad del Estado por el respeto y la protección de los derechos de la población.

A través de la implementación de las recomendaciones de los procedimientos especiales de la ONU se puede armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales de derechos humanos. Pero, para que esas recomendaciones se formulen, es necesario que los expertos puedan visitar el país. Desde el año 2003, Colombia extendió una invitación permanente a todos los procedimientos especiales de la ONU. Una invitación permanente es una invitación abierta enviada por un Gobierno a todos

los procedimientos temáticos especiales. Con ella, los Estados anuncian que aceptarán todas las solicitudes de visita de los procedimientos especiales que reciban. A pesar de tener una de estas invitaciones desde marzo de 2010 y hasta la fecha, Colombia no ha aceptado la visita de ningún mandato, con la excepción del Relator Forst en 2018, a pesar de contar con 18 visitas solicitadas (14 de ellas desde el inicio del actual gobierno, a mediados de 2018)[319]. Tampoco hay una explicación transparente sobre las razones para no recibirlas. Así las cosas, desde la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016, ningún experto temático de la ONU ha podido venir a verificar la situación de derechos humanos en el país.

En lo relativo a la visita del Relator Especial sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos, Sr. Michel Forst, entre el 20 de noviembre y el 3 de diciembre de 2018 había un período de tiempo largo entre la finalización de la visita y la presentación del informe y las recomendaciones del Relator al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2020[320]. Por ello, al final de esta visita, el presidente Iván Duque invitó al Relator Especial a regresar nuevamente a Colombia durante el año 2019 con el fin de actualizar la información recogida antes de presentar su informe final de visita ante el Consejo de Derechos Humanos. Sin embargo, el Gobierno colombiano se negó a recibir la mencionada visita de seguimiento. Esa es la razón de que en su informe anual de 2019 la OACNUDH recomendara al Estado *"dar seguimiento a la visita oficial del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos a través de la implementación de sus recomendaciones principales"*. La visita de seguimiento nunca se realizó, y hasta el momento no se conoce ningún plan al interior del Gobierno para la implementación de las recomendaciones ni para el seguimiento a esta labor.

Otra forma para realizar esos ajustes es la ratificación de los tratados internacionales y sus protocolos facultativos con el fin de mejorar el estándar de protección de los derechos humanos en el Estado. En una de sus recomendaciones, el Relator Especial sobre la situación de personas defensoras le encomendó al Estado colombiano que:

> "Ratifique el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el Protocolo Facultativo del

319 Para detalles sobre las solicitudes de visita pendientes, ver: https://spinternet.ohchr.org/ViewCountryVisits.aspx?visitType=all&country=COL&Lang=sp.

320 Unos meses antes el Relator Especial hizo una visita académica a Colombia, entre el 27 de julio y el 1º de agosto de 2018.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, reconozca el procedimiento de comunicación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y firme la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales"[321].

Infortunadamente, desde hace varios años no existe avance en la firma y ratificación de los instrumentos internacionales solicitados. La Cancillería argumenta que Colombia ya ha firmado suficientes instrumentos internacionales en derechos humanos, que ya cuenta con una institucionalidad fuerte que le permite responder a los retos en materia de derechos humanos que plantean los instrumentos, y que, de ser necesario, se puede acudir al sistema interamericano en caso de ser necesario, por lo que sería excesivo ratificar otros instrumentos. La realidad es que el Estado colombiano no quiere que se abran nuevas puertas al monitoreo internacional; ni tampoco a posibles declaraciones de responsabilidad internacional, como las que emiten los Comités cuando se aprueba la competencia para conocer casos individuales que traen algunos de los instrumentos pendientes de ratificación.

Únicamente frente al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o Acuerdo de Escazú, hubo un avance. Con la firma de este tratado en diciembre de 2019, y ante la incidencia de la sociedad civil sobre la importancia de este instrumento para la protección de las personas defensoras del ambiente[322]. Tristemente, la voluntad política del Ejecutivo no alcanzó para la ratificación de este tratado, por lo que se suma a la falta de cumplimiento de esta recomendación.

Otra de las recomendaciones sobre respeto es la proferida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC, en adelante) en 2017, sobre la armonización de la legislación interna con el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relacionado con los derechos sindicales,

321 Ibidem.

322 Ministerio de Ambiente. "*Colombia firma "Acuerdo de Escazú" en pro del medio ambiente y los derechos humanos*". 11 de diciembre de 2019. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4579-colombia-firma-acuerdo-escazu-derechos-humanos

así como con los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), de la OIT[323].

Aunque Colombia ha ratificado los instrumentos internacionales mencionados, resultan preocupantes los excesivos requisitos legales establecidos en la normativa interna en materia de asociación sindical, negociación colectiva y derecho a la huelga, los que a los ojos del Comité DESC generan un bajo índice de sindicalización y un alto número de huelgas declaradas ilegales. Asimismo, resultan preocupantes las continuas estigmatizaciones, amenazas y asesinatos contra dirigentes y miembros de organizaciones sindicales: entre 2019 y 2020 la Confederación Sindical Internacional (CSI) contabilizó cuatro intentos de homicidio contra sindicalistas, una desaparición forzada, 198 amenazas de muerte y 14 líderes sindicales asesinados en Colombia[324]. A pesar de lo anterior, no se ha introducido ningún cambio en el Código Sustantivo del Trabajo, ni ningún otro tipo de normas desde la fecha de expedición de dicha recomendación. Por consiguiente, es claro que el nivel de cumplimiento de esta recomendación es nulo.

Por otra parte, pero también en materia de armonización de la legislación, el Relator Especial sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos recomendó al Estado colombiano abstenerse de adoptar instrumentos legislativos que limiten el derecho de reunión pacífica, la libertad de expresión, de participación en asuntos públicos y los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos y, en particular, el derecho a la consulta previa y consultiva[325].

Sobre esta recomendación vale la pena señalar que en materia de reunión pacífica solo fue posible su cumplimiento a través de una acción de tutela interpuesta por la sociedad civil para proteger el derecho a la protesta[326], la cual fue fallada a favor, y con ello la Corte Suprema ordenó los ajustes normativos necesarios para contener

323 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales del sexto informe periódico Colombia (2017), C/E.12/COL/CO/6, párr. 40.

324 Escuela Nacional Sindical, "*El país de los 3.240 sindicalistas asesinados*", 21 de septiembre de 2020. Disponible en: https://ail.ens.org.co/informe-especial/el-pais-de-los-3-240-sindicalistas-asesinados/.

325 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020)*, A/HRC/43/51/Add.1, párr. 74.

326 Corte Suprema de Justicia, acción de tutela, radicado No. STC7641-2020, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona, 22 de septiembre de 2020. Disponible en: https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/09/22/corte-suprema-ordena-medidas-para-garantizar-derecho-a-protesta-pacifica/.

el abuso en el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional. Sin embargo, aunque el resultado de dicho proceso llevó a la expedición del decreto 003 de 2021[327], por el cual se estableció un protocolo para acciones preventivas, concomitantes y posteriores para la protesta, el Gobierno nacional no ha aplicado ni cumplido el decreto, e incluso anunció su modificación con fines restrictivos tras las protestas de los meses de abril y mayo de 2021[328]. Adicionalmente, el Gobierno aprobó, el 28 de mayo, el decreto 575, el cual permite el involucramiento de las fuerzas militares en el manejo de las protestas pacíficas. No cabe duda de que la recomendación del Relator en esta materia no solo no ha sido cumplida, sino que se ha actuado en contrario.

Frente a la recomendación de abstenerse de expedir normas que dificultan o imponen barreras para la defensa de los derechos humanos, en 2020 se conoció un proyecto de decreto por medio del cual se pretende reglamentar el artículo 96 de la ley 788 de 2002, modificado por el artículo 138 de la ley 2010 de 2019, y adicionar y sustituir algunos artículos del capítulo 9 del título 1 de la parte 3 del libro 1 del decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. Dicho proyecto de decreto establece un procedimiento nuevo para la exención tributaria para las donaciones de gobiernos o entidades extranjeras para programas de utilidad común y registrados en la Agencia Presidencial de la Cooperación Internacional. Sin embargo, este concepto de utilidad común es definido por el Gobierno nacional de forma arbitraria, desconociendo amplia jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia y obviando el papel de las Organizaciones No Gubernamentales en la democracia, la garantía de los derechos y la construcción de paz en Colombia.

El proyecto de decreto establece que serán proyectos de utilidad común:

> "(...) aquellos que se encuentran alineados con el Plan Nacional de Desarrollo, y/o los Planes Territoriales de Desarrollo y/o la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional- ENCI, para evidenciar de esta manera su aporte a las prioridades del Gobierno nacional o territorial"[329].

327 Decreto 003 de 2021, "Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana". 5 de enero de 2021.

328 Comisión Colombiana de Juristas, "Modificación del Decreto 003 de 2021 sobre el derecho a la protesta es inconstitucional", 23 de junio de 2021, disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=546.

329 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Propuesta de Decreto de 2020 "Por el cual se reglamenta el artículo 96 de la Ley 788 de 2002, modificado por el artículo 138 de la Ley 2010 de 2019, y se adicionan y sustituyen unos artículos del Capítulo 9 del Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria", artículo 1. Disponible en: https://bit.ly/32GW1zz

Al respecto, el proyecto de decreto se sometió a comentarios, y desde la Comisión Colombiana de Juristas se envió un concepto expresando la inconstitucionalidad de esta iniciativa, así como la vulneración al principio de legalidad, toda vez que el legislador determinó las condiciones para la exención tributaria de forma clara en la ley 210 de 2019 y con este proyecto de decreto se agregan exigencias adicionales y restrictivas no consagradas en la ley. También se señaló que el decreto vulnera la autonomía de las ONG, ya que restringe los objetos misionales y actividades de las ONG en Colombia a los intereses del Gobierno representados en el Plan Nacional de Desarrollo o la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional. El decreto no se ha expedido hasta el momento.

Asimismo, en materia de consulta previa para las comunidades indígenas la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (ley 1955 de 2019) es un ejemplo claro de la falta de cumplimiento de la recomendación formulada al país: el artículo 241 creó una tasa (el cobro de un monto de dinero) por la realización de una consulta previa, con el fin que cualquier interesado pague a la Autoridad Nacional de Consulta Previa dicho impuesto para adelantar una consulta previa. Aunque la Corte Constitucional declaró esta norma inexequible por fallas en su trámite legislativo[330], para los indígenas y las organizaciones de derechos humanos dicha tasa representaba una mercantilización del derecho fundamental a la consulta previa[331], así como un claro obstáculo para la garantía de este derecho, incumpliendo lo recomendado.

iii. Recomendaciones para empresas y sector privado

El Relator Especial recomienda a las empresas y a otros agentes no estatales que respeten los derechos humanos de las personas defensoras y se abstengan de violar sus derechos; y también recomienda que, antes de desarrollar sus proyectos, evalúen el impacto en derechos humanos, incluyendo allí el impacto ambiental y a las comunidades étnicas.

En este sentido, el principal avance de estos cinco años es la adopción de la actualización del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos (en

330 Corte Constitucional. Sentencia C- 493 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, 26 de noviembre de 2020.

331 Organización Nacional Indígena – ONIC-, "*Pueblos Indígenas y Consulta Previa*" en El Desgobierno del Aprendiz, Autoritarismo, Guerra y Pandemia (2020). Disponible en: https://ddhhcolombia.org.co/2020/09/09/el-desgobierno-del-aprendiz-autoritarismo-guerra-y-pandemia/

adelante PNA o el Plan), la cual estaba pendiente desde 2018[332]. Infortunadamente, las expectativas de que este nuevo Plan subsanara algunos de los vacíos del anterior, sobre todo en materia de participación efectiva de personas y comunidades afectadas en sus derechos por la acción empresarial, no se materializaron.

El Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2020-2022 *"Juntos lo hacemos posible. Solidaridad y Resiliencia"* no es un instrumento de política estatal formulado con el objetivo de garantizar el respeto de los derechos humanos en las actividades empresariales. El documento no cuenta con un diagnóstico de la situación de violación de derechos humanos por parte de las empresas en el país. No recoge las prácticas empresariales en las zonas donde ha venido escalando el conflicto armado, tampoco hace referencia a los contextos particulares en las regiones donde vienen ocurriendo violaciones a los derechos humanos por parte de las empresas y no se menciona el Acuerdo de Paz ni se plantea el rol de las empresas en la implementación del mismo. Por el contrario, el PNA dice explícitamente que la garantía de protección de los derechos se limitará a la coyuntura generada por la pandemia de Covid-19.

Además, el documento no usa un lenguaje de derechos humanos, ni incorpora dicho enfoque, y en lugar de reconocer la garantía de los derechos humanos como una obligación de los Estados y una responsabilidad de las empresas, la plantea como una ventaja competitiva empresarial. El nuevo PNA tampoco incorpora enfoques diferenciales, ni da lineamientos para la garantía- de los derechos de comunidades afrocolombianas o indígenas, en especial frente a daños socioambientales, sino que establece condiciones que generen el clima para garantizar la inversión, con miras a la recuperación económica tras la pandemia. Esto puede ser un reflejo de que su construcción careció de la participación efectiva de las personas y las comunidades víctimas de actividades empresariales.

Como instrumento de política, el PNA carece de un enfoque preventivo frente a las violaciones a los derechos humanos y, manteniendo los vacíos de 2015; tampoco refuerza el acceso a un recurso efectivo para las víctimas de abusos de derechos humanos relacionados con las empresas, ni plantea herramientas idóneas para su reparación integral. No fue sometido a procesos de consulta previa, libre e informada con pueblos

332 El Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos "Colombia Avanza" fue expedido en 2015 y tuvo vigencia de tres años, de acuerdo con lo que indican los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.

étnicos, y su énfasis está en la promoción más que en las garantías para el cumplimiento de los derechos humanos por parte de las empresas.

Es importante señalar que, aunque en el período de estudio se han promovido algunas iniciativas de respaldo a las personas defensoras de derechos humanos[333], el Plan no incluye ningún reconocimiento a la labor de defensa de derechos humanos, ni menciona la actuación que les corresponde adelantar a los Estados y a las empresas para salvaguardar a las personas defensoras que manifiestan su preocupación por los impactos en derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.

Por otra parte, en el período se registran la flexibilización en los procedimientos de regulación ambiental y el fomento de incentivos al sector privado y a la inversión extranjera, como parte de la apuesta principal por la reactivación económica en el contexto de la pandemia. Además, cada vez hay mayores obstáculos para la participación ciudadana, como ya se ha señalado en otros apartes, y sigue aumentando la militarización de los territorios en zonas de interés empresarial, con el correspondiente aumento en las violaciones a derechos humanos que esta conlleva. Esto permite concluir que el avance en el cumplimiento de las recomendaciones sobre este tema es parcial.

En resumen, el Acuerdo de Paz generó nuevos escenarios de participación ciudadana y la sociedad civil sigue manteniéndose activa exigiendo la participación en las discusiones sobre las garantías para la defensa de derechos humanos, a pesar de la reducción general que en los últimos años se viene dando de los escenarios de diálogo e interlocución con el Estado. No hay avances en la ratificación de tratados internacionales que incluyan disposiciones que favorecen la defensa de derechos humanos ni se está recibiendo a los expertos temáticos de la ONU. A pesar de que se han promovido iniciativas normativas que pretenden restringir los liderazgos y la defensa de derechos humanos, en particular en el contexto de la protesta, la justicia ha puesto límites claros y ha ordenado los ajustes normativos que corresponden. En cuanto a la relación con las empresas y el sector privado se reconoce la expedición, tras más de dos años de retraso, del PNA, aunque es lamentable que su alcance y contenidos son muy limitados y no incluyen el respeto a la labor de las personas defensoras de derechos humanos.

333 FIP firma declaración para la protección y respeto de los líderes y defensores de derechos humanos, 12 de junio de 2018, disponible en: https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1681.

Subcategoría	Estado de cumplimiento
Participación ciudadana	
Legislación	
Trabajo con empresas y sector privado	

Así las cosas, es posible concluir que en materia de respeto a la labor de las personas defensoras el nivel de cumplimiento es medio o parcial pues, aunque hay adelantos, su avance sigue sin ser suficiente.

c. Recomendaciones en materia de PROTECCIÓN

La **protección** de las personas defensoras implica la obligación del Estado de tomar medidas que amparen y aseguren el derecho a defender los derechos humanos en todo el territorio nacional, y hace referencia a la adopción, ante la inminencia de una violación de derechos humanos o infracción al derecho internacional humanitario, de medidas inmediatas y necesarias para evitar que se consume o se produzcan daños. Desde una perspectiva integral involucra acciones de muy diversa índole, medidas ajustadas a los enfoques diferenciales y medidas que pueden darse en una dimensión individual o colectiva.

De las garantías para la defensa de derechos, la protección es tal vez el aspecto más visible y más conocido y el más obvio. Es por eso que, tanto los Estados en el marco del Examen Periódico Universal, como los mecanismos del sistema de Naciones Unidas, han llamado más reiteradamente al Estado colombiano a tomar medidas que protejan a líderes y lideresas sociales y les garanticen un ambiente seguro para el desarrollo de la misma.

Desde la firma del Acuerdo de Paz muchas de las recomendaciones del EPU sobre personas defensoras se concentran en protección. Alemania, Costa Rica, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Suecia y Suiza formularon ocho de las 22 recomendaciones en esta materia.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los temas o subcategorías en las que estas recomendaciones se agrupan:

Subcategoría	N° de recomendaciones
Enfoques diferenciales	12
Protección colectiva	8
Protección en general	2
Total	**22**

A continuación, se expondrá el estado de cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con cada una de las tres subcategorías:

iv. Recomendaciones sobre protección con enfoques diferenciales

Tanto los Comités de vigilancia de los tratados, como los procedimientos especiales de Naciones Unidas y los Estados en el marco del Examen Periódico Universal le han recomendado a Colombia la adopción de medidas de protección que respondan a las necesidades y contextos de grupos poblacionales específicos. Entre los enfoques diferenciales que se solicita aplicar al Estado se encuentran el enfoque de género, el étnico y el territorial. Sin embargo, esto no ha sido óbice para que también se tengan en cuenta otros sectores específicos de la población que se dedican a la defensa de los derechos humanos, como son los líderes sindicales, los abogados, los funcionarios judiciales, los líderes ambientalistas e incluso los periodistas.

Intentando abarcar la mayor cantidad de sectores poblacionales en la redacción de sus recomendaciones, el Comité de Derechos Humanos en 2016 o el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2017 han solicitado al Estado colombiano el incremento de medidas de protección para defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, funcionarios judiciales, abogados y activistas sociales y de derechos humanos[334]. Lo anterior es consecuencia también de las altas cifras de amenazas, agresiones y homicidios contra estos grupos en particular.

De manera específica se ha hecho un llamado reiterado al Estado colombiano para la implementación del enfoque de género en los temas de protección. Así, el CEDAW

334 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observaciones finales del sexto informe periódico Colombia* (2017), C/E.12/COL/CO/6, párr. 10 a) y Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia* (2016), CCPR/C/COL/CO/7, párr. 39.

ha insistido en la puesta en marcha de las disposiciones de género establecidas en el Acuerdo de Paz que responden además a mayores garantías de seguridad para las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos[335].

Y es que el Acuerdo de Paz es tal vez el mayor avance que se puede reportar en materia de mecanismos de protección, y en particular en la incorporación del enfoque de género en esta materia en estos cinco años. Sin embargo, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), que hace parte del Punto 2 del Acuerdo, funciona lenta y parcialmente, y no cuenta con información sobre la manera en la que el enfoque de género está siendo incorporado y aplicado.

Como parte de las medidas de género contenidas en el Punto 3 sobre fin del conflicto está previsto que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad debe diseñar estrategias para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal de las organizaciones, así como conductas punibles responsables de homicidios y masacres que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo; y que entre dichos patrones se tendrán en cuenta aquellos que afectan de manera particular a las mujeres y a la población LGBTI, pero, como se dijo antes, no ha habido avances en el cumplimiento de estas tareas a pesar de los esfuerzos realizados por los miembros de sociedad civil integrantes de la CNGS. También se espera que el *"Protocolo de protección para los territorios rurales"* del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios tenga en cuenta las condiciones particulares de las mujeres. De nuevo, no hay avances en ninguna de las dos medidas, por lo que el avance en cumplimiento de esta recomendación es bajo.

El otro avance importante en materia de protección con enfoque de género es el Programa Integral de garantías para Mujeres Defensoras. Como se mencionó en el apartado sobre recomendaciones relacionadas con la prevención de violaciones a los derechos de personas defensoras, este Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos se adoptó en 2018 a través de

335 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia (2019)*, CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 16.

la Resolución 0845 del 14 de junio de ese año y luego, en febrero de 2020, se lanzó el Plan de Acción para organizar su implementación.

Además de medidas de prevención y garantías de no repetición, esta política establece una estrategia de protección orientada a la adecuación institucional de las medidas para brindar una protección integral con enfoque de género y derechos de las mujeres que integre una perspectiva étnica y diferencial. Así, este programa facilitaría la adopción de medidas que salvaguarden no sólo a la lideresa sino también a su familia o su entorno cercano, de ser necesario.

Como ya se mencionó, y aunque este Programa contempla un Plan de Acción a 2022, la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia reconoció en su informe de abril de 2021 que los avances de este programa siguen siendo escasos, debido a la limitada capacidad institucional existente[336].

Al tener que acudir a las medidas tradicionales por la falta de avance en la implementación del Programa, las medidas de protección que actualmente son otorgadas a las mujeres defensoras desconocen del contexto en el que deben ejercer su labor. No hay medidas que protejan a su entorno familiar, teniendo en cuenta que la mayoría de las mujeres continúan asumiendo obligaciones de cuidado mientras emprenden la defensa de derechos. Asimismo, Sisma Mujer ha denunciado situaciones de violencia psicológica, de hostigamiento o de violencia sexual contra las defensoras por parte de hombres que han sido designados como escoltas por parte de la UNP[337].

De esa forma, durante estos cinco años se han adoptado valiosas medidas para la protección de las mujeres defensoras, pero muchas de ellas se han visto afectadas por una débil puesta en práctica o insuficiente financiación. En el caso de las medidas derivadas del Acuerdo de Paz, los retrasos están relacionados con la decisión gubernamental de no implementar integralmente el Acuerdo. Por ello, el nivel de cumplimiento de las recomendaciones en la materia es parcial.

Por otra parte, la incorporación del enfoque diferencial étnico también ha sido una recomendación reiterada por parte de mecanismos como el CERD, el Relator Especial de personas defensoras y, en el caso del EPU, por Italia.

336 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General (2021), S/2021/298, párr. 23.

337 Comisión Colombiana de Juristas, "Análisis de la situación de las defensoras de los derechos humanos desde el enfoque de género y de derechos de las mujeres", 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 (2020)*, pág. 139.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) en su informe de 2019 recomendó al Estado colombiano garantizar *"la efectiva protección de su vida e integridad personal, asegurando que las medidas de protección sean adoptadas con la participación de las personas, pueblos y comunidades afectadas de acuerdo con sus costumbres y cultura, y que sean implementadas de manera efectiva y revisadas regularmente"*[338].

Sin embargo, el cumplimiento de recomendaciones de este tipo no es satisfactorio. Para el caso de las comunidades indígenas, las medidas de protección otorgadas por el Estado han sido infructuosas. Al respecto, se ha denunciado constantemente que el enfoque diferencial aplicado por la Unidad Nacional de Protección (UNP) ha tenido un cumplimiento insuficiente. Por ejemplo, en lo relacionado con los hombres involucrados en la protección indígena, no se establecen requisitos concertados con las comunidades para la selección del personal; por el contrario, se impone la voluntad del Ministerio del Interior desconociendo las necesidades específicas de los territorios y los pueblos indígenas[339].

Por consiguiente, no existe una implementación efectiva del enfoque étnico indígena ni en los parámetros de selección de escoltas, ni en los escenarios de discusión y participación para la asignación de las medidas de protección. Al respecto, Suiza recomendó al Estado colombiano en el EPU la elaboración de medidas de protección que cuenten con la participación de las comunidades[340]. Sin embargo, en este caso no existen escenarios en los cuales la opinión de los pueblos indígenas sea tenida en cuenta por el Estado, y además se les asignan medidas de protección, como carros, que se encuentran en malas condiciones, aumentando las circunstancias de riesgo cuando los carros se quedan varados en zonas peligrosas[341].

En cuanto a las medidas de protección con enfoque étnico previstas en el Acuerdo de Paz, ocurre algo parecido a lo que ocurre con las de género, y es que, por un lado,

338 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 17º a 19º combinados de Colombia (2019)*, CERD/C/COL/CO/17-19, párr. 29.

339 Comisión Colombiana de Juristas. "Informe sobre las violaciones de los derechos humanos y los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia", 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 (2020)*, pág. 86.

340 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Colombia (2018),* A/HRC/39/6, párr. 120.80.

341 Comisión Colombiana de Juristas, "Informe sobre las violaciones de los derechos humanos y los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia", 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 (2020)*, pág. 87.

no se cuenta con información clara y suficiente que permita conocer la forma en la que se están incorporando los enfoques, ni los resultados de esta tarea. Por otro lado, hay un alto nivel de atraso en la implementación de muchas de estas medidas por la falta de voluntad del Gobierno.

También se sigue presentando un alto nivel de desconocimiento sobre las particularidades de los grupos beneficiarios de las medidas con enfoque diferencial por parte de los funcionarios de la UNP y las otras entidades involucradas en las labores de protección, lo que dificulta muchas veces la aplicación de medidas que ya existen.

A su vez, el enfoque rural y territorial es un tema que ha suscitado preocupación por parte de la OACNUDH, el CERD, y de Costa Rica, Estados Unidos y Suecia en el marco del EPU. Aunque se han reconocido los esfuerzos de la Unidad Nacional de Protección (UNP) por responder a las solicitudes de protección en todo el territorio colombiano, se ha señalado la falta de medidas idóneas y efectivas para la protección de las personas defensoras en zonas rurales. Esta situación fue observada por la OACNUDH en 2017, cuando expresó su preocupación por la falta de medidas de protección en las zonas rurales, pues, para esa época, únicamente el 20 % de las medidas se concedieron en esas zonas[342].

La falta de incorporación de este enfoque no solo incide en que las zonas rurales sean los espacios donde más casos de asesinatos a personas defensoras se presenten, sino que a su vez han sido medidas que desconocen figuras importantes, como la guardia campesina para el desarrollo de formas propias de protección, autoprotección y aseguramiento del territorio, así como la importante labor que tiene, en la defensa de los derechos humanos, el acompañamiento a las comunidades y a los ecosistemas[343].

En conclusión, aunque la protección adecuada según los diversos enfoques diferenciales muestra varios avances en los últimos cinco años, en particular con la expedición del Acuerdo de Paz, las dificultades políticas para la implementación de este, sumadas

342 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2017)*, A/HRC/34/3/Add.3, párr. 63.

343 Comisión Colombiana de Juristas, "Las luchas campesinas por la exigibilidad de los derechos en Colombia: el caso del campesinado caucano", 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 (2020)*, pág. 117.

a la falta de recursos para la implementación de estas medidas particulares y la falta de conocimientos y comprensión sobe la naturaleza de estas medidas diferenciadas hacen que sea parcial el nivel de cumplimiento de las recomendaciones en esta materia.

v. Recomendaciones relacionadas con la protección colectiva

La protección colectiva implica la puesta en marcha de medidas y estrategias para proteger a una organización o un grupo o comunidad que se encuentran en riesgo y peligro debido al ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos. Es decir, no se limita únicamente a acciones que generen una protección individual a una persona, sino que pretende atender la situación de peligro de una forma que genere un entorno adecuado para la colectividad.

En ese sentido, los enfoques diferenciales juegan un papel fundamental para la definición de medidas de protección colectivas, toda vez que implican acciones que atienden integralmente las causas estructurales generadoras de violencia y reaccionan de acuerdo con las necesidades reales de los grupos u organizaciones.

En el marco del EPU, Suiza[344], Estados Unidos[345] y Países Bajos[346] coincidieron en recomendarle a Colombia la adopción de medidas diferenciadas de protección colectiva que contaran con la participación de las comunidades afectadas. Como resultado y señal de cumplimiento de dicha recomendación a la luz de lo establecido en el punto 3.4.8. del Acuerdo de Paz, el Estado expidió el decreto 660 de 2018, por medio del cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Para la elaboración de este Decreto se contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil y las plataformas de derechos humanos, quienes contribuyeron con aportes significativos.

No obstante, la implementación del decreto 660 ha sido deficiente. No existe una aplicación real de las medidas consagradas en esta norma. Para 2020 no existía una implementación de este Programa en las zonas de alto riesgo para las personas defensoras, como son los departamentos de Norte de Santander y Córdoba. De hecho, encontramos que el único avance significativo se dio durante el gobierno de Juan Manuel Santos,

344 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Colombia (2018)*, A/HRC/39/6, párr. 120.80.

345 *Ibidem*, párr. 120.63.

346 *Ibidem*, párr. 120.72.

cuando se seleccionaron cuatro comunidades de los municipios de San José de Uré, Tumaco, Guapi y El Tarra para el desarrollo de planes piloto.

No es posible mencionar un cumplimiento satisfactorio de esta recomendación, pues para 2020 no se llevó a cabo la implementación de las fases de diagnóstico y concertación de medidas de prevención y fortalecimiento para mitigar riesgos, así como tampoco se encuentran en funcionamiento las instancias nacionales de coordinación establecidas en el decreto[347].

Por otra parte, el Comité contra la Eliminación de la Discriminación Racial hizo un llamado a Colombia para mejorar las estrategias de protección colectiva teniendo en cuenta tanto los recursos suficientes, como el reconocimiento legal expreso de los mecanismos de protección colectiva en las comunidades en riesgo, en particular la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona[348].

Frente a esto, el Estado colombiano solamente ha hecho un reconocimiento y legitimación parciales de las Guardias como medidas de protección colectiva para los pueblos indígenas y afrocolombianos.

Para la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Unidad Nacional de Protección maneja un concepto errado de protección colectiva, toda vez que se confunden las medidas con esquemas de protección individual, que además son contrarias a las cosmovisiones de los pueblos indígenas[349]. Las medidas de protección no se están construyendo con voz y voto de los pueblos, omitiendo la importancia de figuras como la Guardia Indígena, así como se han malinterpretado las medidas colectivas reclamadas por los pueblos indígenas, entendiéndolas como una militarización del territorio.

En el caso de las Guardias Cimarronas, la UNP no las ha incluido en el programa de fortalecimiento en el que participan las Guardias Indígenas argumentando que no cuentan con el reconocimiento adecuado por parte del Ministerio del Interior. En

347 Comisión Colombiana de Juristas, "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 (2020)*, pág. 305.

348 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 17º a 19º combinados de Colombia (2019)*, CERD/C/COL/CO/17-19, párr. 29.

349 Comisión Colombiana de Juristas, "Informe sobre las violaciones de los derechos humanos y los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia", 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 (2020)*, pág. 86.

consecuencia, las comunidades afrocolombianas que las soliciten pueden acceder a un amplio rango de medidas de protección colectivas, pero estas no incluyen en ningún caso el respaldo y fortalecimiento de las Guardias Cimarronas.

Estas medidas tan diversas deben ser adoptadas en el CERREM colectivo, tras la presentación de la propuesta que se construye entre un equipo interdisciplinario de la UNP y la comunidad afectada. Pero, dependiendo de la naturaleza de las medidas adoptadas (materiales o inmateriales, construcción de infraestructura o edificios, asuntos relacionados con servicios públicos o conectividad, medios de transporte o de comunicación, medidas psicosociales o de fortalecimiento organizativo, entre otras) su implementación puede estar a cargo de instituciones del Estado diferentes a la UNP, incluso de las autoridades locales. Esto en la práctica suele significar el retraso de la entrega de estas medidas por problemas de coordinación interinstitucional, de falta de recursos financieros o por desconocimiento en las otras instituciones de la naturaleza diferenciada de estas medidas colectivas de protección.

Por ello se ha recomendado al Estado colombiano que aumente los recursos financieros para la implementación de medidas de protección colectivas. Al respecto, la OACNUDH recomendó:

> "Incrementar el uso de las medidas colectivas de protección, destinando a la Unidad Nacional de Protección los recursos financieros suficientes y estableciendo criterios de corresponsabilidad entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales, con el fin de atender las causas estructurales generadoras de violencia. Para lograr este objetivo, incluso podría requerirse el apoyo, con recursos económicos, de la comunidad internacional"[350].

No obstante, en regiones como el Catatumbo es posible ver la deficiencia de la implementación de estas medidas de protección. Sobre este hecho se ha denunciado que los esquemas de seguridad son insuficientes para proteger a más de 5.000 integrantes de la organización ASCAMCAT. Además, existe una tercerización en la prestación de los servicios de seguridad para las personas defensoras a través de asociaciones temporales que no cuentan con un enfoque de derechos humanos[351]. Aunque en 2019 se convocaron

350 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2020)*, A/HRC/43/3Add.3, párr. 92.

351 Comisión Colombiana de Juristas, "La defensa de los derechos y los liderazgos que resisten en medio de la estigmatización en el Catatumbo, Norte de Santander", 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 (2020)*, pág. 290.

organizaciones sociales para iniciar la construcción de una ruta de protección colectiva en la región del Catatumbo, no se obtuvo una respuesta por parte del Gobierno, por lo que no existe a la fecha dicha ruta[352] en una zona con alta exposición a la violencia para personas defensoras, como es la región del Catatumbo.

Se puede concluir que, a pesar de los desarrollos normativos alcanzados, sigue habiendo una fuerte incomprensión y resistencia frente a la adopción de medidas colectivas de protección, por lo que el balance del cumplimiento de las recomendaciones en esta materia es bajo.

vi. Recomendaciones relacionadas con la protección en general

Más allá de la dimensión colectiva de la protección o la necesaria incorporación de enfoques diferenciales en todo el proceso de trámite, adopción e implementación de medidas de protección, hay temas generales como el aumento presupuestal para las medidas de protección y las instituciones encargadas de dicha labor, la reducción de los tiempos de respuesta al momento de solicitar protección al Estado y la participación de las personas defensoras en la concertación de medidas de protección para que se adecúen a sus necesidades y contextos. Todos los organismos internacionales coinciden en estos temas generales y es en ellos en los que se ha hecho la mayoría de trabajo, en particular por parte de la UNP. Sin embargo, todavía estamos lejos de que la respuesta estatal sea tan ágil como se necesita para que disminuya el número de agresiones contra quienes defienden los derechos humanos en el país.

Por todo lo anterior, es apenas parcial el balance de cumplimiento en materia de protección.

Subcategoría	Estado de cumplimiento
Enfoques diferenciales	
Protección colectiva	
Protección en general	

352 Ibidem.

Aunque en los últimos años han ocurrido avances importantes en el reconocimiento de la necesidad de adoptar medidas de protección específicas para comunidades y grupos específicos en riesgo, las instituciones públicas aún están de lejos de comprender las particularidades de los contextos de estos grupos, así como la naturaleza diversa que pueden tener las medidas de protección diferenciada o colectiva, lo que dificulta su identificación y adopción. Además, muchas de estas medidas pueden tener costos elevados, por lo que es frecuente que haya resistencia para adoptarlas o que no se puedan implementar por falta de suficiente financiación.

Finalmente, la voluntad política para la implementación de medidas colectivas o con enfoques diferenciales es fundamental y, en ese sentido, la falta de respaldo para la implementación decidida del Programa Integral para Mujeres Defensoras o del decreto 660 deja a las comunidades étnicas y campesinas en un altísimo grado de vulnerabilidad. En consecuencia, el camino por recorrer en esta materia es aún largo.

d. Recomendaciones en materia de GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Las **garantías de no repetición** hacen referencia a la adopción de medidas estatales orientadas a evitar la perpetración de nuevas violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho humanitario por parte de quienes las hayan cometido o contra víctimas que las hayan sufrido. Incluyen un amplio abanico de medidas, dentro de las que se cuentan la investigación y esclarecimiento de los hechos de violencia, el procesamiento y sanción de los responsables, la expedición de normas que generan un ambiente favorable para la defensa de derechos y la derogatoria de aquellas que estigmatizan, entorpecen o limitan dicha labor, los actos de reconocimiento de la labor de defensa de derechos humanos, las reformas para reducir la discriminación racial, de género u otras, las reformas a instituciones que históricamente han participado o facilitado la violencia contra personas defensoras, entre otras.

La efectiva administración de justicia en casos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas se puede considerar como la medida de no repetición por excelencia, aunque no es la única. Pero en un país con un problema estructural de impunidad y en donde se denuncian constantes ataques contra la independencia judicial, los riesgos que enfrenta el esclarecimiento de lo ocurrido y la identificación, procesamiento y sanción de los responsables, son altos.

Esa es una de las principales preocupaciones de los organismos de Naciones Unidas, por la que han dedicado el alto número de 31 recomendaciones al tema de la justicia en los casos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos.

Por su parte, el abuso en las actividades de inteligencia, a pesar de ser un gran motivo de preocupación para las organizaciones de derechos humanos desde hace décadas, solamente es abordado en una recomendación.

La distribución de las recomendaciones en este tema es la siguiente:

Subcategoría	N° de recomendaciones
Lucha contra la impunidad	31
Abuso de la inteligencia estatal	1
Total	**32**

A continuación se analiza el nivel de cumplimiento de estas 32 recomendaciones.

i. Recomendaciones en materia de lucha contra la impunidad

Además de otros organismos de la ONU, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Congo, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Montenegro, Noruega, Países Bajos, República Checa y Uruguay formularon, en el marco del EPU de 2018, 18 recomendaciones sobre lucha contra la impunidad[353].

En cuanto a aquellas recomendaciones que piden llevar a los responsables ante la justicia y tomar medidas para reducir la impunidad o que se enfocan en la mejoría de los resultados en las investigaciones judiciales, la expedición de la directiva 002 de 2017 expedida por la Fiscalía General de la Nación señala que: *"Por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia*"[354], es tal vez el más

353 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Colombia (2018)*, A/HRC/39/6.

354 Fiscalía General de la Nación, 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", disponible en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Directiva-002-2017.pdf.

importante avance en materia de investigación en estos cinco años. Los lineamientos, que fueron elaborados con apoyo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dan un horizonte claro a quienes dentro de la Fiscalía se ocupan de la investigación de la diversidad de formas de violencia contra personas defensoras de derechos humanos.

Lamentablemente, los avances en las investigaciones no son de la dimensión que se quisiera tras la expedición de esta directriz. La Fiscalía intenta, mediante prácticas cuestionables, mostrar mejores resultados de los que hay en realidad.

En el reporte sobre homicidios de personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales presentado el 3 de febrero de 2021, el Fiscal anunció que el avance en el esclarecimiento de los casos había aumentado de 52 % a 63,52 % gracias al direccionamiento estratégico emprendido por su administración[355]. Al revisar estos datos, el programa Somos Defensores encontró que del universo de 417 casos correspondientes al período comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 10 de marzo de 2021 que reportaba el Fiscal, solamente un 25 % estaban en etapa de juicio, y únicamente en 67 de ellos había sentencia. Es decir, solamente el 16,7 % de los 417 casos se podían considerar realmente esclarecidos[356].

Adicionalmente, en aquellos pocos casos donde se ha logrado identificar y sancionar al responsable, no se encuentra otra información que la relacionada con el o los autores materiales de los hechos. No se brinda ninguna información *sobre los móviles, los determinadores, las estructuras o las alianzas que han promovido o facilitado la comisión de estos crímenes*. La Fiscalía tampoco cuenta con información desagregada por sexo y etapa procesal, lo que impide conocer el estado real de la actuación de la justicia en los casos de agresiones contra las mujeres o personas LGTBI.

Al respecto, es importante señalar que la información que la Fiscalía brinda sobre estos temas es confusa, parcial e incompleta. Además, no se puede acceder a información relacionada con la orientación de las investigaciones o con los avances en la desarticulación de las organizaciones criminales que estarían detrás de las agresiones. Y el escenario creado para intercambiar información sobre estos temas con sociedad

355 Fiscalía General de la Nación, 3 de febrero 2021 en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/fiscalia-se-vincula-a-estrategia-interinstitucional-de-unificacion-de-informacion-sobre-crimenes-de-defensores-de-derechos-humanos/

356 Programa Somos Defensores, *La Mala Hora, Informe Anual 2020*, pág. 98, disponible en: https://somosdefensores.org/2021/05/20/la-mala-hora/.

civil, que es el Subgrupo de investigaciones del Proceso Nacional de Garantías, no ha sido convocado en tres años.

Volviendo al tema de la forma de presentar las cifras relacionadas con las investigaciones judiciales adelantadas por los homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, es importante señalar que el Fiscal General considera como esclarecimiento todas aquellas actuaciones de impulso judicial en el marco de las investigaciones:

> "Para el indicador de avance de esclarecimiento la Fiscalía tiene en cuenta los casos en los que se han podido establecer con claridad las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que ocurrió el delito y, como mínimo, se ha identificado al posible responsable de la conducta, se tiene una inferencia razonable sobre su autoría o participación en los hechos y un Juez de Control de Garantías ha emitido una orden de captura en su contra. Igualmente, el indicador incluye los casos en los que se ha formulado imputación, se ha presentado el escrito de acusación (casos en juicio) o se ha dictado sentencia"[357].

Adicionalmente, la Fiscalía, para determinar el universo de casos, no tiene en cuenta las cifras de la Defensoría del Pueblo, ni las de ninguna de las organizaciones de la sociedad civil que documentan este fenómeno para sus cálculos de resultados. Pese a que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia ha advertido que sus cifras corresponden solamente a los casos que dicha Oficina ha podido verificar, para lo cual tiene una capacidad reducida, y que no pueden entenderse como la totalidad de los casos ocurridos, la Fiscalía toma estas cifras como absolutas y son las únicas que tiene en cuenta. Así, el universo de casos que la Fiscalía investiga es más reducido, lo que favorece que los pocos avances que logre parezcan más grandes. Lo más grave es que al utilizar un universo de casos tan reducido, la Fiscalía está dejando de investigar una importante porción de casos de asesinatos de personas defensoras, con lo que automáticamente aumenta la impunidad.

Entonces, como lo señala el Informe *Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia de investigación, juzgamiento y sanción*[358], la Fiscalía suma todo

357 Fiscalía General de la Nación. https://www.fiscalia.gov.co/colombia/ avances-esclarecimiento/.

358 CCJ, et al., *Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia de investigación, juzgamiento y sanción*, 26 de marzo 2021, en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=488

tipo de avances en investigación y acción judicial y lo divide entre el total de casos o personas defensoras asesinadas, y así obtiene su cifra de esclarecimiento. Entonces, por un lado se sobredimensiona el numerador y por el otro toma el menor denominador, asegurando siempre un resultado positivo.

Con esta forma de proceder la Fiscalía falta a la verdad y además distrae de los avances que realmente pueda estar haciendo en las investigaciones. Es una mala práctica, seguramente motivada por un afán de mostrar resultados, que le resta credibilidad a la labor de ese ente investigador.

Además, al estudiar los casos particulares que están siendo investigados, se puede evidenciar que la información que la Fiscalía presenta públicamente no coincide con la actividad que realmente realiza. De esta forma, en el Informe *Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia de investigación, juzgamiento y sanción* se documenta que en los casos de los líderes Aquileito Mecheche, José Leandro Chavarría y Norberto Alonso Gutiérrez, ninguna de las personas capturadas por el supuesto asesinato de estos líderes lo fue por el delito de homicidio, sino por otros, como concierto para delinquir o porte ilegal de armas, creando la falsa sensación de que se está procesado a los responsables de esos crímenes[359]. Entre los pocos resultados de las investigaciones judiciales en la materia y el intento deliberado de distorsionar la situación y los resultados de las investigaciones por parte de la Fiscalía, el balance del cumplimiento de las recomendaciones solamente puede ser negativo.

Por andar ocupada con las cifras que presenta, la Fiscalía ha dejado de enfocarse en el estudio de hipótesis como la planteada por las organizaciones en el 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*, que sugiere que existe una correlación geográfica entre las zonas donde están ocurriendo el mayor número de homicidios de personas defensoras, líderes y lideresas y los municipios PDET:

> "De esta manera, en sus declaraciones e informes la FGN desestima hipótesis como la defensa de la tierra y el derecho al territorio, la oposición a megaproyectos o la oposición violenta a la transición al posconflicto con relación a los ataques contra quienes promueven la sustitución de cultivos de uso ilícito, los

359 CCJ, et al., *Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia de investigación, juzgamiento y sanción*, 26 de marzo 2021, pág. 28, en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=488.

> Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET, y en general los procesos de participación política abiertos con la terminación del conflicto armado con las FARC-EP. Además, se desatienden elementos como la recomposición de los poderes políticos y económicos locales y regionales y la cooptación de funcionarios públicos y agentes de las Fuerzas Armadas por las estructuras criminales, más allá de la disputa por las rentas ilícitas derivadas de los negocios del narcotráfico, el microtráfico y la minería, entre otras. Todo ello, aunque las evidencias muestren las correlaciones entre estos factores y las agresiones contra las personas defensoras de derechos humanos"[360].

Tampoco se conocen análisis sobre la relación que puede haber entre el aumento de la militarización en varios de estos mismos municipios, en aplicación de la política gubernamental de seguridad o de la asistencia militar en el marco de las recientes protestas, y el número de homicidios y otras agresiones contra personas defensoras, líderes y lideresas.

Como ya se dijo en el apartado sobre patrones de violencia contra personas defensoras, y se puede ver en la gráfica correspondiente, en la mayoría de los casos no se ha identificado quién asesina a las personas defensoras. Le corresponde a la Fiscalía, después de cinco años, poder dar una mejor respuesta a esta pregunta que hacen en sus recomendaciones a Colombia países como: Australia, Argentina, Canadá, Congo, Dinamarca, Eslovenia, Estados Unidos de América, Finlandia, Montenegro, Noruega, Países Bajos y Uruguay.

Por otra parte, los Comités de Derechos Humanos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la OACNUDH hacen recomendaciones para que en las investigaciones se tengan en cuenta los enfoques diferenciales, sobre todo de género y étnico, así como para que se investiguen las otras formas de violencia que se cometen contra las personas defensoras, y que no son homicidios[361].

---

360 Comisión Colombiana de Juristas. "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* (2020), págs. 321 y 322.

361 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observaciones finales del sexto informe periódico Colombia* (2017), C/E.12/COL/CO/6, párr. 10 a), Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia* (2016), CCPR/C/COL/CO/7, párr. 39, y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia,* (2019), A/HRC/40/3/Add.3, párr. 107.

En este sentido, es positivo reportar la introducción al Código penal del artículo 188E que tipifica las amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos[362]. Lastimosamente, este cambio no ha significado un aumento en las condenas o los avances en el esclarecimiento de estos crímenes. Y respecto a las demás formas de agresiones en contra de líderes, lideresas y personas defensoras, tales como atentados, agresiones sexuales, hostigamientos o robos de información, entre otras, ni siquiera se publican las cifras periódicamente porque la impunidad no baja del 99 % en todos los casos.

En cuanto a la justicia en casos de violencia contra mujeres defensoras, recomendación de Bélgica[363] en el EPU, si bien las investigaciones sobre homicidios de lideresas y defensoras presentan un mayor avance que las de amenazas, esto no necesariamente significa que se desarrollen con un enfoque de género que analice si los hechos ocurrieron por defender derechos y/o por ser mujer[364]. La mayoría de casos se encuentran en la etapa de indagación, y hasta ahora no se conoce la primera sentencia que refleje el enfoque de género aplicado a lo largo del proceso judicial.

Las investigaciones en casos de violencia contra líderes afrocolombianos o indígenas tampoco muestran avances particulares, ni tampoco la incorporación del enfoque diferencial étnico para contribuir al esclarecimiento de los crímenes con una mejor comprensión de lo sucedido. Esto, a pesar de que hay una priorización de este tipo de casos al interior de la Fiscalía. Sin embargo, la información disponible es poca, como se puede ver del hecho de que en la página web de seguimiento a la implementación del Acuerdo de paz (SIIPO) estén definidas las acciones pendientes, pero no haya nada de información sobre el estado de cumplimiento de las mismas:

> C.MT.5 Reducción significativa de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales.
>
> C.E.5 Número de imputaciones sobre casos de población indígena, NARP y Rrom priorizados por la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales. Fiscalía General de la Nación.

362 Este delito fue introducido por el artículo 9 de la Ley 1908 de 2018.

363 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Colombia (2018)*, A/HRC/39/6, párr. 120.56.

364 Sisma Mujer, *Lideresas y defensoras de derechos humanos durante el segundo año de la pandemia en Colombia*, disponible, en: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/Defensoras-2021-Pandemia.pdf.

C.E.6 Mecanismo para la recepción de insumos para que la Fiscalía General de la Nación tome decisiones de priorización de casos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom creado. Fiscalía General de la Nación.

C.E.7 Número de casos priorizados en los que los afectados sean integrantes de comunidades indígenas, NARP y Rrom expuestos en informe de gestión de la Fiscalía[365].

Así, la aplicación de las recomendaciones sobre investigación con enfoques diferenciales es muy baja.

Por su parte, el Relator Especial recomendó que se avanzara en la investigación de casos anteriores al 2016. Esta recomendación no tiene en la práctica ninguna aplicación porque la Fiscalía está concentrando sus esfuerzos en esclarecer los casos más recientes. Las posibilidades de que se vaya a profundizar (al menos en el próximo tiempo) en la investigación de casos más antiguos, son menores o casi inexistentes, ya que su esclarecimiento requiere mucho mayor esfuerzo, pero generaría un menor impacto mediático y político.

Finalmente, la OACNUDH[366] y el Relator[367] han hecho recomendaciones sobre el adecuado funcionamiento de la Unidad Especial de Investigación (UEI) creada por el Acuerdo de Paz. Esta entidad se ha concentrado en el último tiempo en la investigación de los crímenes contra los excombatientes de las FARC, mostrando avances importantes en cuanto a los autores materiales, pero todavía no frente a los intelectuales. No ha reportado avances sustanciales en cuanto a su principal objetivo de persecución a las organizaciones criminales para contribuir a su desmantelamiento.

Hay temores por la afectación a la autonomía de la Unidad Especial de Investigación en el último tiempo, principalmente por la designación de su directora

365 Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO 2.0), Avance de indicadores por estrategia, Punto 3. Fin del Conflicto, Pilar 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales Disponible en: https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/2/11.

366 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2018), A/HRC/37/3/Add.3, párr. 22 y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2021), A/HRC/46/76/Add.3, párr. 81 f).

367 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos* (2020), A/HRC/43/51/Add.1, párr. 74 iii).

como Vicefiscal, lo que podría interferir en el cumplimiento del mandato que le encomendó el Acuerdo de Paz. Entre otras preocupaciones, al parecer la UEI no estaría cumpliendo con algunas de las funciones que le fueron asignadas, como la de trasladar casos a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República cuando funcionarios públicos están involucrados"[368].

En materia de enfoque de género, G-Paz reporta que la planta de la Unidad cuenta con dos fiscales expertos en género, y que a los servidores y servidoras les están dando capacitaciones sobre actos de investigación y judicialización con perspectiva de género[369]. Sin embargo, hasta 2020 la UEI no había elaborado lineamientos específicos para determinar si los ataques fueron motivados por el prejuicio hacia la orientación sexual o la identidad de género de la víctima de las agresiones, o por ser la víctima defensora de los derechos de la población LGBT.

La UEI tiene potencial para marcar una diferencia en materia de lucha contra la impunidad, pero para ello tiene que tener autonomía para actuar y poder contar con los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para su funcionamiento. No es suficiente que simplemente esté funcionando para que se considere que está cumpliendo. Por ello, el balance sobre el nivel en el que se cumple la recomendación es apenas parcial.

ii. Recomendaciones frente al abuso de la inteligencia estatal

En 2017 la OACNUDH incluyó esta recomendación en su informe, al plantear el problema de los archivos de inteligencia de cara a la implementación de un Acuerdo de Paz. Es la única recomendación que hay sobre los temas de abusos en el uso de la inteligencia estatal en el período de estudio de cinco años:

> "El Acuerdo de Paz reitera la obligación de "depurar" los archivos de seguridad nacional – incluyendo los archivos de inteligencia – de información sobre defensores de derechos humanos, miembros de la oposición y miembros del nuevo movimiento político de las FARC-EP, cuando no exista razón legítima para su inclusión. En julio, la Comisión Interinstitucional de Depuración de

368 CCJ, et al., *Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia de investigación, juzgamiento y sanción*, 26 de marzo 2021, pág. 317, en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=488.

369 Grupo de Género en la Paz –GPAZ-, *La paz avanza con las mujeres, III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz*, disponible en: https://generoypaz.co/informes/gpaz_informe_2021.pdf?.

> Datos y Archivos de Inteligencia entregó a la Presidencia un informe incluyendo recomendaciones de criterios para la permanencia, retiro y almacenamiento de información de inteligencia. La Oficina considera que el informe debería ser discutido y fortalecido públicamente antes de iniciar la "depuración" dentro de un año. El informe hace énfasis en la necesidad de crear un mecanismo autónomo con poderes de revisión y desclasificación de la información de inteligencia por razones relacionadas con los derechos humanos. El Gobierno indicó a la Oficina que las fuerzas militares han "depurado" información de sus archivos. Preocupa que esto se ha hecho antes de ser avaladas y formalizadas las recomendaciones de la Comisión Interinstitucional de Depuración, generando el riesgo de que se pudieran haber eliminado evidencias de violaciones de derechos humanos"[370].

Diferentes medios de comunicación colombianos e internacionales publicaron, entre los años de 2019 y 2020, información sobre actividades ilegales de inteligencia adelantadas por miembros del Ejército y de la Fiscalía General en contra de por lo menos 130 personas, entre ellas periodistas, líderes sociales, políticos, magistrados, defensores y defensoras de derechos humanos y sindicalistas colombianos y extranjeros que habrían sido objeto de distintos operativos de interceptaciones, perfilamientos y seguimientos ilegales realizados por agentes del Ejército colombiano en 2019.

Las recientes operaciones de inteligencia ilegal afectan directamente la defensa de derechos humanos, así como la implementación del Acuerdo de Paz, y se suman a una serie de operaciones militares del mismo estilo que se han realizado en años anteriores: la operación Andrómeda, en la que un grupo de inteligencia del Ejército Nacional interceptó a los entonces negociadores de paz y que fue revelada en 2014 con otras operaciones de espionaje y descrédito emprendidas desde organismos de inteligencia en 2018 y 2019. O el escándalo de las "Chuzadas" que llevó a la eliminación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en 2011, por las actividades de inteligencia ilegal que dieron lugar incluso al asesinato de personas defensoras de derechos humanos. Todos estos hechos continúan sin esclarecerse y sin que se sancione a los máximos responsables, a pesar de que es evidente que esta táctica es sistemática. La respuesta del Gobierno de Colombia consiste en señalar que se trata de actos aislados de miembros de la Fuerza Pública.

370 Consejo de Derechos Humanos, Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, documento A/HRC/34/3/Add.3, 23/03/2017, párrafo 83.

Un grupo de Relatores Especiales de Naciones Unidas y de la CIDH envió una comunicación al Gobierno colombiano, en junio de 2020, donde manifiestan su preocupación por las implicaciones del ataque más reciente sobre múltiples derechos, y por el uso de perfilamientos y otras nuevas tecnologías, como programas de monitoreo y rastreo para potenciar la interceptación de móviles para realizarlo[371].

En el marco del 177° período de sesiones de la CIDH, el lunes 5 de octubre de 2020 se realizó una audiencia para denunciar el uso de nuevas tecnologías para la práctica de interceptaciones ilegales en Colombia. Allí, varias organizaciones nacionales e internacionales con conocimientos técnicos en la materia denunciaron el uso abusivo de nuevas tecnologías, como equipos de interceptación remota de señales móviles, el uso de metadatos que permiten establecer la ubicación de las personas y otra información personal, así como de los llamados "perfilamientos", o recopilación sistemática de información de la actividad de las personas en sus redes sociales con fines de persecución política, los cuales están siendo realizados sin que se apliquen mecanismos de control efectivo por parte de los organismos de inteligencia estatal o militar[372]. También se reveló que son, precisamente, aquellos integrantes de organizaciones de derechos humanos y paz que acompañan y representan a víctimas de ejecuciones extrajudiciales en la justicia ordinaria y en la justicia transicional quienes aparecen como blanco en las bases de datos de la inteligencia militar en los últimos años. La representación del Estado colombiano guardó silencio sobre los recientes perfilamientos.

Además de la continuidad de estas acciones a través del tiempo, lo más preocupante es la impunidad frente al uso indebido de la inteligencia estatal. No se ha proferido ninguna sanción penal frente a los mencionados hechos de los últimos años. Tampoco se ha adelantado la depuración y el desmantelamiento real de las estructuras que participan en estas actividades ilegales. Aun cuando se adoptó una nueva ley de inteligencia y contrainteligencia, se suprimió el DAS y se creó la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) para reemplazarla, los seguimientos

371 Relatores Especiales de ONU y CIDH, Comunicación conjunta Relatores ONU y CIDH - Al COL 5/20, 15 de junio de 2020, disponible en: https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=25338.

372 Comisión Colombiana de Juristas, "CIDH reiteró que la vigilancia ilegal en Colombia es sistemática y pidió garantías para las víctimas", 5 de octubre de 2020, disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=393.

a personas defensoras de derechos humanos, periodistas, jueces y políticos de oposición continúan. Adicionalmente, las víctimas de estas actuaciones ilegales han enfrentado dificultades de acceso a la información sobre las investigaciones judiciales que se adelantan.

Basta con decir que el proceso de depuración de los archivos de inteligencia anteriores, frente a los cuales se formularon las recomendaciones entregadas al Presidente en 2016 por parte de la Comisión para la Depuración de Archivos de Inteligencia creada por ley tras el escándalo de las Chuzadas del DAS, no ha comenzado.

Las acciones recientes permiten concluir que Colombia, no solo no ha implementado la recomendación formulada en 2017, sino que desde entonces ha venido actuando en contra de la misma al continuar realizando nuevas acciones ilegales de inteligencia que permiten recoger y almacenar información sobre personas defensoras de derechos humanos y otros. El nivel de cumplimiento es bajo.

Como consecuencia de todo lo anterior, es posible afirmar que el Estado colombiano no ha cumplido con sus obligaciones de garantizar que las violaciones a los derechos humanos de las personas defensoras no se repitan. Las falencias en materia de investigación, procesamiento y sanción de los responsables impiden que hoy se tenga información clara sobre quiénes son los autores materiales e intelectuales de esos hechos, a qué intereses o alianzas responden, cuáles son las motivaciones detrás de todas estas formas de violencia y a quiénes benefician. Sin esta información es difícil poder adoptar medidas y políticas que enfrenten de manera estructural esta situación y permitan generar cambios frente a la misma.

En el mismo sentido, es preocupante la falta de acción estatal ante la contundente evidencia de que al interior del propio Estado se persigue, hostiga y ataca a las personas defensoras de derechos humanos, valiéndose de la infraestructura y de recursos públicos para cometer actos ilegales. El mensaje que se transmite con esta situación es que el Estado colombiano no considera del todo legítima la labor de quienes defienden derechos humanos, y por eso tolera la violencia en su contra por parte de sus propios agentes. La inteligencia estatal se usa para recolectar información sobre quienes cometen actos ilegales y, si se identifica que hay fallas en esta labor que afectan a inocentes, se deberían introducir correctivos y controles de manera inmediata. No hacerlo sugiere que no hay una falla y que las conductas se pueden seguir repitiendo.

Subtema	Estado de cumplimiento
Lucha contra la impunidad	
Abuso de la inteligencia estatal	

En conclusión, el bajo nivel de implementación permite decir que Colombia está en mora de cumplir las recomendaciones relacionadas con las garantías y las reformas estructurales necesarias para que la violencia contra las personas defensoras no se repita.

7. 4. Conclusiones

Durante cinco años de eventos, que arrancan con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC, y después de recorrer la multiplicidad de recomendaciones y organismos que las han formulado, así como de dar una rápida mirada a la labor de diversas instituciones estatales, es posible sacar algunas conclusiones relacionadas, de una parte, con las 90 recomendaciones mismas y, de otra, con los niveles de cumplimiento de las mismas y de avance en la garantía de la labor de defensa de derechos humanos en Colombia.

a. Sobre las recomendaciones formuladas a Colombia:

1. El nivel de generalidad de las recomendaciones es alto. Como se dijo desde el inicio de este capítulo, las recomendaciones varían mucho entre sí, dependiendo sobre todo del organismo que las emite, y en muchos casos su contenido no es demasiado preciso. Esto puede dificultar la evaluación del nivel de cumplimiento, pues no está claro lo que se necesita hacer para cumplirlas.

2. El nivel de repetición temática en las recomendaciones formuladas es relativamente alto. Dado el nivel de especificidad y complejidad, tanto de la situación de personas defensoras en nuestro país como del entramado normativo e institucional para su atención, es comprensible que las recomendaciones se enfoquen en aquellos aspectos más gruesos o conocidos, lo que lleva a que muchas recomendaciones aborden los mismos temas. Esto podría considerarse negativo porque se pierde la oportunidad de abordar nuevas problemáticas;

sin embargo, también podría ser positivo en la medida en que el número de recomendaciones al que hay que hacerle seguimiento es alto, porque permite agruparlas sin que se pierda la especificidad.

3. Una misma recomendación puede contener elementos de varias categorías temáticas, lo que dificulta medir su grado de implementación. Esto puede ocurrir por el alto nivel de generalidad de la recomendación ("*tomar medidas para prevenir, proteger e investigar*...") y en otras por un afán de ser exhaustivo ("*protección para mujeres, personas LGBT, indígenas, afros, campesinos, sindicalistas, periodistas, líderes comunales*..."). La dificultad para el seguimiento es de dos órdenes: uno, obliga a contar la recomendación tantas veces como categorías haya para el análisis, lo que puede generar confusiones respecto al número de recomendaciones y a los porcentajes de estas que se consideran o no cumplidas. La otra es que para reportar el nivel de cumplimiento de una sola recomendación puede requerirse un volumen de información muy alto.

4. La distribución en el número de recomendaciones por cada uno de los bloques temáticos usados para el análisis es equitativa en términos generales, con excepción de las relacionadas con las medidas de respeto, que fueron pocas, las diversas recomendaciones abordan de manera equilibrada asuntos de prevención, de protección y de no repetición de las violencias contra personas defensoras. Esto muestra que existe un buen conocimiento de las diversas aristas de la situación en Colombia por parte de los diversos organismos internacionales que las formulan.

5. Los temas específicos más reiterados durante los cinco años y sobre los que habría mayor preocupación o mayor conocimiento, son los siguientes:

    a. Necesidad de resultados en las investigaciones de los crímenes contra personas defensoras, así como incorporación de enfoques diferenciales a estas investigaciones (31).

    b. Fortalecimiento de la protección con enfoques diferenciales tales como asegurar presupuesto, mejorar tiempos de respuesta y participación de personas defensoras en su definición (12).

c. Acciones de reconocimiento de labor e importancia de personas defensoras (11).

d. Análisis de riesgo y medidas con enfoques preventivo y diferenciales (10).

6. Temas específicos menos reiterados durante los cinco años y que reflejarían un menor nivel de conocimiento o preocupación, o cierto recelo por parte de quienes formulan las recomendaciones para abordarlos, son los siguientes:

a. Relación entre empresas y sector privado y las personas defensoras (2).

b. Uso ilegal de la inteligencia estatal (1).

b. Balance del cumplimiento por parte del Estado colombiano de las recomendaciones de Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales:

Hecho el análisis de la implementación de las diversas recomendaciones en cada una de las subcategorías que componían los cuatro bloques temáticos, se obtuvo el promedio del nivel de cumplimiento para cada uno de ellos (**prevención, respeto, protección y garantías de no repetición**). Así, en materia de prevención, el nivel de cumplimiento es bajo. En temas de respeto el nivel de cumplimiento es medio o parcial; y en cuanto a la protección el nivel de cumplimiento también es medio o parcial. Por su parte, en lo que tiene que ver con las garantías de no repetición el nivel de cumplimiento es bajo. El resumen del balance de los cuatro bloques temáticos se puede observar en el siguiente cuadro:

Bloque temático	Nivel de implementación
Prevención	**Bajo**
Respeto	**Medio**
Protección	**Medio**
Garantías de no repetición	**Bajo**

A partir de esta evaluación temática y de los análisis realizados a lo largo del capítulo, se señalan las siguientes conclusiones:

1. El nivel de cumplimiento de las recomendaciones de los organismos de derechos humanos de Naciones Unidas en cuanto a la situación de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas para el período 2016-2020 por parte de Colombia es **medio-bajo**. Esto quiere decir que Colombia solamente ha puesto en práctica parcialmente algunas de las 90 recomendaciones que se le han formulado para mejorar la situación de quienes defienden derechos o ejercen algún liderazgo social en el país, y muchas otras se han implementado de manera deficiente, insuficiente, o no se han implementado.

2. El nivel bajo de cumplimiento en materia de prevención de la violencia y de garantías de no repetición evidencia que Colombia mantiene un enfoque para enfrentar la violencia contra personas defensoras que se basa en la reacción y en la protección (física y dura), antes que en adoptar medidas estructurales que impidan que las violaciones ocurran.

3. A su vez, el mediano nivel de implementación en materia de protección ratifica que la apuesta del Estado colombiano para garantizar la defensa de derechos y los liderazgos sociales se basa en gran medida en la protección, entendida como la protección física y con medidas duras. Al mismo tiempo, el nivel de cumplimiento parcial en el principal ámbito de acción estatal también deja ver que, a pesar de los altos niveles de recursos que maneja anualmente la Unidad Nacional de Protección, esta estrategia no resulta suficiente para responder a la dimensión del fenómeno de la violencia contra las personas defensoras en Colombia. Lo mismo ocurre con el PAO, derivado de una concepción de seguridad estatal basada en la consolidación de los territorios por la vía militar, que a todas luces tampoco resulta efectivo, de acuerdo con el nivel de cumplimiento parcial de las recomendaciones en la materia.

4. En ese sentido, el nivel medio de implementación en estos temas amerita hacer un llamado a que se profundice la adopción de medidas de protección colectivas y diferenciadas de acuerdo con los diversos enfoques, para así aumentar la efectividad de las mismas.

5. Las dos subcategorías respecto de las cuales se formularon más recomendaciones: lucha contra la impunidad y la adopción de medidas para reconocer la legitimidad e importancia de la labor de defensa de derechos humanos, son de las que tuvieron los niveles más bajos de implementación. Ello refleja que son dos de los aspectos más críticos a enfrentar, y de los que más preocupan a los organismos internacionales y donde más urge intervenir para lograr correctivos.

6. El nivel medio de implementación en materia de respeto deja ver que, en términos generales, Colombia no es un país que habitualmente limite la labor de defensa de derechos. Sin embargo, también muestra que en los últimos cinco años el Estado ha venido reduciendo el espacio cívico y los escenarios de participación ciudadana, lo que amenaza seriamente el ambiente en el que se desarrolla la defensa de derechos humanos.

7. El alto número de recomendaciones en materia de prevención y el bajo nivel de implementación de las mismas por parte del Estado indican que este es un enfoque que a Colombia le convendría adoptar con mayor decisión. En ese sentido, es deseable que se trabaje en la incorporación de enfoques preventivos en los análisis de riesgo y en las medidas de protección. También, que se siga trabajando en la incorporación efectiva de los enfoques diferenciales de género, étnicos y territoriales, entre otros, para que las medidas que se adopten realmente respondan a las necesidades de las personas defensoras; además, que se realicen acciones estructurales que conduzcan al reconocimiento de la legitimidad de la defensa de derechos humanos y a prevenir su estigmatización, que se adopten políticas estructurales que enfrenten las verdaderas causas de la violencia contra los liderazgos y organicen la respuesta dispersa y fragmentada que se da actualmente: la adopción de una Política Pública Integral de Garantías, la elaboración por parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad de una política de desmantelamiento de los grupos armados sucesores de los paramilitares y la implementación decidida de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo de paz, de los PDET y del Programa Integral de Garantías para Mujeres Defensoras y Lideresas, cinco ejemplos que están incluidos en las recomendaciones.

8. Por su parte, el bajo nivel de cumplimiento en Garantías de no Repetición muestra que, como ocurre en materia de protección, el problema de impunidad

no necesariamente se debe a falta de recursos, ni es de capacidad técnica, pues la Fiscalía tiene acceso a un altísimo presupuesto y a importantes recursos técnicos y financieros de cooperación internacional. Ni siquiera alterando las cifras para reducir el universo de casos y aumentar los resultados, esta entidad logra alcanzar un nivel de cumplimiento aceptable en materia de lucha contra la impunidad.

9. Es urgente actuar en aquellos casos en que, no solo no se está cumpliendo lo recomendado, sino que se han promovido acciones que van en contravía de la recomendación misma, como ocurre con el uso de la inteligencia estatal.

10. El cumplimiento de las recomendaciones por parte de Colombia es más formal que material: esto se debe a que en la mayoría de los casos de nivel de cumplimiento medio de la implementación ha consistido en la expedición de normas que después no se aplican, en la creación de espacios de articulación que no se reúnen o sostienen reuniones formales o en el anuncio o adopción de planes o programas con procesos de alistamiento y diseño metodológico que nunca terminan.

11. El marco en materia de garantías para la defensa de derechos y el liderazgo social creado con el Acuerdo de Paz constituye uno de los principales avances para la defensa de derechos en Colombia en estos cinco años, pues plantea acciones estructurales complementadas con medidas inmediatas en los cuatro ejes sobre los que se formularon recomendaciones: prevención, respeto, protección y garantías de no repetición. Lamentablemente, su potencial y su valor se ven empañados por su falta de implementación efectiva.

12. Los otros dos avances destacados con los que ocurre algo similar son: la creación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Defensoras y Lideresas, y la directiva 002 de la Fiscalía, o Lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia. Estas políticas y medidas que recogen y aplican lo recomendado por los organismos internacionales de derechos humanos pierden relevancia y posibilidades de impacto debido a la falta de implementación oportuna y adecuada.

13. Colombia debería contar con un plan de implementación y un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones internacionales que

sean participativos y transparentes. Se esta forma, se podría hacer un mejor seguimiento del avance en la implementación de las recomendaciones, se tendría un horizonte claro de tiempos y de instituciones responsables para la implementación, se le facilitaría la elaboración de reportes e informes a las organismos internacionales y se podría articular de mejor manera las políticas públicas, y en particular la de garantías para la defensa de derechos humanos con sus obligaciones internacionales e introducirles correctivos a tiempo para garantizar un nivel satisfactorio de cumplimiento.

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.

Cinco años de desdén. Violaciones al derecho a la vida y balance del cumplimiento de recomendaciones de la ONU sobre personas defensoras en Colombia. 2016-2020
se terminó de imprimir en la ciudad de Bogotá, D.C.,
en el mes de mayo de 2021, en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.
Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

El presente informe propone un análisis de la situación de derechos humanos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales, sus comunidades y organizaciones en Colombia, en el período comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2020. El punto de partida para el desarrollo del informe es la fase final de formulación y firma del Acuerdo Final de Paz (AFP), continuando con el análisis año a año, de 2016 a 2020, del contexto, los factores de riesgo, los patrones en las violaciones a los derechos, la respuesta estatal y el balance de las recomendaciones en materia de derechos humanos formuladas por los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a Colombia respecto a este período, relacionadas con el respeto, protección y garantía de los derechos de las personas defensoras.

Comisión Colombiana de Juristas