

Plan nacional de garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia

*Una propuesta construida por defensoras
y defensores de derechos humanos*

Plan nacional de garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia

ISBN: 978-958-

1a. edición: 2013

Diagramación e impresión:
Editorial CÓDICE Ltda.
Cra. 15 No. 54-32 Int.: 1
Tels.: 2494992 - 2177010
Bogotá, D.C.
casaeditorial@etb.net.co

Con el apoyo de:



Proyecto EIDHR/2010/226-579: “Fortalecimiento de las garantías para el ejercicio de los derechos de libertad de pensamiento, expresión y agrupación pacífica de las organizaciones de la sociedad civil, de los defensores de derechos humanos y de los medios de comunicación en Colombia”.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de las organizaciones que lo suscriben y en modo alguno puede considerarse que refleja la posición de las agencias cooperantes.

Esta propuesta ha sido construida con la participación de las siguientes organizaciones:

ACABA; ACADER, ACASA; ADACHO; ARPEL; Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz (APSCPP); Asociación Campesina del Suroriente del Putumayo; ASCIT; Asociación Campesina de Arauca (ACA); Asociación Campesina del Norte de Antioquia (ASCNA); Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (ACEU); Asociación Colombiana de Objetores y Objektoras de Conciencia; Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Asfaddes - Barranca); Asociación de Familiares Unidos por un solo Dolor (AFUSODO); Asociación Minga; Asociación de Mujeres Olla Comunitaria (Asomuolla); ASODECAS; Asociación de Desplazados Asentados en el Municipio de Barrancabermeja (Asodesamuba); Asociación Nacional de Desplazados de Colombia (Andescol); ASOPOVUN; Andas - Bolívar; ASORVIMM; ASOVHICIM; Asociación Villa Nueva; Aprodefa; Avefenix; CNA - Huila; Central Unitaria de Trabajadores (CUT - Bolívar, CUT - Nariño, CUT - Tolima); Centro de Cultura Popular Barrancabermeja; Ciudadan@s; COCOMACIA; Colectivo de abogados José Alvear Restrepo (CAJAR); Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CALP); Colectivo 16 de mayo; Comisión Colombiana de Juristas (CCJ); Comités Barriales de Bello - Antioquia; Comité Cívico del Meta (CCM); Comité Permanente de Derechos Humanos (CPDH); Consejo Comunitario Medio San Juan; Consejo Mayor Comunitario Poree; Consejo Comunitario Río Pepe; Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC); Contracorriente; CORLATEPAZ; Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño (CAHUCOPANA); Corporación Yira Castro; Federación de Estudiantes Universitarios (FEU); Familiares Colombia; Foro Costa Atlántica; Fundación Comité de Integración del Macizo Colombiano (Fundecima); Fundación Joel Sierra; Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSPP); Fundación Dreiwier Melo; Fundemocracia; Fundación Infancia Feliz; Fundación Mujer y Vida; Fundación Sol y Tierra; Fundación Sumapaz; Fundepaz; Kusuto; Mujeres Cordobesas; OBAPO; Observatorio de Derechos Humanos de Boyacá, Organización de Mujeres del Suroriente; Proceso de Comunidades Negras (PCN); Profuturo; Rastro; Red CEPELA; Red de Mujeres del Medio San Juan; Red Departamental de Mujeres Chocoanas; Red Proyecto Sur; Revista Milenio; Ríos Vivos - Antioquia; Sintratextil; Sinaltra-comfa; Sintraunicol - Montería; SUNMCO; Vida y Tierra.

Tabla de contenido

Introducción	7
I. Marco jurídico nacional e internacional en materia de prevención y protección	11
1. Estándares internacionales y constitucionales en materia de prevención y protección	14
2. La seguridad humana como horizonte para las políticas de prevención y protección	18
3. La Declaración Internacional de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos	21
3.1. Contenido del derecho a ser protegido en tanto que defensora o defensor de derechos humanos.	22
3.2. Obstáculos para la defensa de los derechos humanos.	25
3.3. Buenas prácticas.	26
4. El sistema nacional de derechos humanos	27
4.1. Dec. 4100/11: El sistema nacional de derechos humanos y DIH	28
4.2. Dec. 4065/11: La Unidad Nacional de Protección	32
4.3. Dec. 4912/11: El Programa de Prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades.	34
II. Plan nacional de garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia.	39
1. Diagnóstico de problemas: la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia	42
1.1. El contexto nacional	43
1.2. Panorama de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia	47
1.3. Análisis causal de las agresiones	50

2. Objetivos del Plan nacional de garantías.	54
3. Componentes del Plan nacional de garantías	54
3.1. Estrategia de prevención	55
3.2. Estrategia de protección.	59
3.3. Estrategia de garantías de no repetición.	60
Conclusión	64
Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos	65

Introducción

Diversos instrumentos nacionales e internacionales reconocen el derecho que tienen todas las personas a defender y promover los derechos humanos y establecen obligaciones para los Estados tendientes a promover, respetar y garantizar la labor que desempeñan las defensoras y defensores de derechos humanos, tomando todas las medidas a su alcance para generar un ambiente de respeto y seguridad para su trabajo. La situación en Colombia es reconocida como una de las más graves y preocupantes, a causa del clima de persecución y amenaza que deben enfrentar las defensoras y defensores, en un contexto de violencia sociopolítica caracterizada por patrones sistemáticos de violaciones de derechos humanos, y por la degradación del conflicto armado interno que conlleva graves infracciones al derecho humanitario cometidas por todos los grupos combatientes.

En ese contexto, las plataformas de derechos humanos y paz: Plataforma Colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo, la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos y organizaciones sociales colombianas han buscado permanentemente espacios de interlocución con el Estado y con los distintos gobiernos nacionales, con el fin de exponer su situación y exigir garantías para el desarrollo de su legítima labor. Es así como desde 2009 vienen impulsando el proceso de diálogo conocido como *Proceso Nacional de Garantías*, a partir del cual se ha llevado a cabo un importante intercambio entre el Estado y las organizaciones en la perspectiva de exigir y concertar las garantías necesarias para la labor de defensa de los derechos humanos. Ese espacio cuenta con una Mesa Nacional cuyos objetivos son¹:

¹ La Mesa Nacional de Garantías está conformada por el Ministro del Interior o su delegado; el Ministro de Justicia, o su delegado; el Ministro de Defensa o su delegado; el Ministro de la Protección Social o su delegado; el Ministro de Agricultura o su delegado; el Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos o su delegado; el Director General de la Policía Nacional o su delegado; el Procurador General de la Nación o su delegado; el Fiscal General de la Nación o su delegado; el Defensor del Pueblo o su delegado; los directores de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional y Protección Social; el Director del Incoder; cinco delegados de las plataformas de Derechos Humanos, dos delegados del Consenso Londres-Cartagena-Bogotá; dos delegados de los sectores sociales; un delegado de las plataformas internacionales de derechos humanos. La Mesa cuenta con el acompañamiento de: la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Embajada de España; la Embajada de Suecia; la Embajada de los Estados Unidos; el G—24 y la Unión Europea.

- Establecer un diálogo sobre la necesidad de garantías para las organizaciones sociales y de derechos humanos con el fin de adoptar las decisiones que se consideren pertinentes nacional y territorialmente para garantizar su trabajo.
- Fortalecer el proceso de interlocución, nacional y territorialmente, para generar mayores niveles de confianza entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades del Estado.
- Avanzar en la construcción de acuerdos, compromisos y rutas para generar medidas que creen un ambiente propicio para las actividades de defensa de los derechos humanos.
- Hacer seguimiento a los compromisos que se adopten nacional y territorialmente.

Y con mesas territoriales de garantías, cuyos objetivos son²:

- Establecer un diálogo territorial sobre la necesidad de garantías para las organizaciones sociales y de derechos humanos en las regiones, con el fin de adoptar las decisiones y medidas que se consideren pertinentes.
- Fortalecer el proceso de interlocución territorial para generar mayores niveles de confianza entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades del Estado en el territorio.
- Avanzar en la construcción de acuerdos, compromisos y rutas para la generación de medidas que creen un ambiente propicio para las actividades de defensa de los derechos humanos en el nivel territorial.
- Hacer seguimiento a los compromisos que se adopten territorialmente en el tema de garantías.
- Informar a la Mesa Nacional de las decisiones y medidas tomadas y el cumplimiento de las mismas.

Tres años después de iniciado este diálogo se registran algunos avances especialmente en la creación de una institucionalidad cuyo objetivo es proveer las medidas de protección necesarias para salvaguardar la vida e integridad de las defensoras y defensores de derechos humanos. Sin embargo, el desarrollo institucional no ha estado acompañado de la formulación e implementación de una política pública

² Las Mesas Territoriales están compuestas por: el Gobernador o Secretarios de Gobierno; el Procurador Regional; el Defensor Regional; el Director seccional de Fiscalías; el Alcalde de la capital del departamento; el personero de la capital del departamento; el Comandante departamental de Policía (opcional); el comandante de Brigada (opcional); delegados(as) de los sectores sociales; delgados(as) de las Plataformas Regionales de Derechos humanos.

consistente que aborde de manera integral la cuestión de la prevención y protección de las violaciones de derechos humanos y enfrente las causas estructurales del riesgo que implica la defensa de los derechos humanos en Colombia, lo cual trae como consecuencia la persistencia de los ataques.

En ese contexto, las plataformas sociales y de derechos humanos colombianas, con el apoyo de Diakonía y la Unión Europea, se han empeñado en la formulación de una propuesta de *Plan nacional de garantías para la defensa de los derechos humanos*, elaborado a partir de la experiencia de las organizaciones colombianas, cuyo objetivo es unificar sus propuestas, con el fin de fortalecer el proceso de diálogo con el Estado y la exigibilidad de garantías para el trabajo, a través de una herramienta que recoge de manera estructurada las necesidades en materia de protección integral de las organizaciones sociales y de derechos humanos del país³. Al mismo tiempo, este instrumento pretende contribuir al desarrollo de una política pública integral en materia de prevención y protección que sirva de base para generar las garantías necesarias para la defensa de los derechos humanos en Colombia.

Para cumplir con ese fin, se diseñó una metodología de trabajo para la discusión colectiva, la formulación de propuestas y la validación de las mismas de manera que se garantizara la más amplia participación posible de organizaciones sociales y de derechos humanos, integrando un enfoque diferencial que diera cuenta de las necesidades específicas de las mujeres, los pueblos indígenas y afrodescendientes y la comunidad LGBTI. Para ello en el año 2011, la propuesta fue socializada en el marco de las cinco preasambleas regionales de la CCEEU, posteriormente en el año 2012 se llevaron a cabo seis talleres regionales en donde, a través de una metodología participativa, se desarrolló un diálogo amplio sobre las necesidades de las organizaciones en tres aspectos centrales para el trabajo: la prevención, la protección y la lucha contra la impunidad⁴. En el primer semestre de 2013 se realizaron seis talleres regionales de retroalimentación y validación, en los que se presentó y discutió el documento preliminar de la propuesta de plan; y un gran taller nacional realizado conjuntamente con el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, en el que se realizó una lectura conjunta del contexto y se validó el diagnóstico de problemas que subyace la propuesta de Plan de Protección. En este proceso participaron alrededor de 600 personas delegadas de organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos provenientes de 20 departamentos.


El documento de *“Propuesta de Plan nacional de garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia”*, recoge los aportes del proceso descrito ante-

³ Proyecto Diakonía - Unión Europea, No. EIDHR/2010/226-579, titulado: *Fortalecimiento de las garantías para el ejercicio de los derechos de libertad de pensamiento, expresión y agrupación pacífica de las organizaciones de la sociedad civil, de los defensores de derechos humanos y de los medios de comunicación en Colombia*.

⁴ Para una presentación detallada de la metodología, el contenido de los talleres y sus resultados ver la sistematización de propuestas regionales, anexa a este documento.

riormente. Se estructura en tres grandes capítulos. El primero, presenta el marco jurídico nacional e internacional en materia de prevención y protección. En primer lugar se presentan las obligaciones generales del Estado, que se desprenden de los estándares internacionales y constitucionales de derechos humanos en relación con los deberes de prevenir y proteger. A partir de esos elementos, en un segundo acápite, se analizan las obligaciones específicas de acuerdo con lo establecido por la Declaración Internacional de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El tercer acápite se ocupa del nuevo marco legal vigente en Colombia que estructura el Sistema Nacional de Derechos Humanos del cual forman parte la Unidad Nacional de Protección y el Programa Nacional de Prevención y Protección, haciendo una lectura crítica de esa nueva institucionalidad a partir de los estándares establecidos en la normativa internacional y constitucional de derechos humanos.

Sobre la base de esos elementos, el segundo capítulo se ocupa propiamente de la propuesta del *Plan nacional de garantías para la defensa de los derechos humanos*, construido a partir de las propuestas formuladas en los talleres regionales y del análisis de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en materia de protección y garantías. La propuesta está pensada en clave de política pública, tratando de dar respuesta a las necesidades específicas de la gran diversidad de organizaciones que trabajan en Colombia y tomando en cuenta la institucionalidad existente, identificando vacíos y fortalezas que pueden ser potenciadas en pos de construir una política pública sólida que dé una respuesta eficaz, oportuna y adecuada para la prevención de los ataques y la provisión de garantías para la comunidad defensora de derechos humanos.



**I.
Marco jurídico nacional
e internacional en materia
de prevención y protección**

En 2011, el Estado colombiano decretó un ambicioso marco legal cuyo objetivo es centralizar y organizar la oferta de protección y prevención en Colombia, creando una nueva institucionalidad destinada a formular e implementar una política pública en la materia. Es así como se creó el *Sistema Nacional de Derechos Humanos* (dec. 4100/11) uno de cuyos componentes es la *Unidad Nacional de Protección* (dec. 4065/11) encargada de implementar el *Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades* (dec. 4912/11). Un poco más de un año después de la puesta en marcha de la UNP y su programa, los resultados todavía no son satisfactorios y persisten la gran mayoría de los problemas que la comunidad defensora de derechos humanos identifica como estructurales en relación con la situación de riesgo que enfrentan a diario. Peor que eso es el hecho de que, si bien formalmente se ha decretado la política pública de prevención y protección, en la práctica todavía no existen planes, programas o proyectos reales encaminados a enfrentar las causas del riesgo y a transformarlas.

Por eso, este capítulo se propone dos objetivos: en primer lugar, identificar las obligaciones concretas que le competen al Estado en materia de protección de las defensoras y defensores de derechos humanos, y en segundo lugar, contrastar esas obligaciones con la institucionalidad actualmente existente, con el fin de identificar las falencias que es necesario subsanar en aras de construir una política pública adecuada y eficaz para la protección de la comunidad defensora de derechos humanos y de sus organizaciones.

1. Estándares internacionales y constitucionales en materia de prevención y protección

La Corte IDH establece como *deber general* de los Estados, organizar todo el aparato estatal para evitar daños contra los derechos humanos y, en los casos en que las violaciones resulten inevitables, investigar, sancionar conforme a la ley a las personas responsables y reparar integralmente a las víctimas⁵.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha señalado que la obligación de prevenir implica que los Estados adopten políticas conducentes a identificar y eliminar con pleno arreglo a la normatividad nacional, los riesgos que se ciernen sobre las personas y comunidades y que, además, amenacen el disfrute de sus derechos; promover una cultura de derechos humanos; prevenir, investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos o infracción de DIH; restablecer los derechos y reparar integralmente a las víctimas; y brindar garantías de no repetición a fin de evitar nuevos atentados contra la dignidad humana y/o procesos de re-victimización.

En Colombia la Corte Constitucional ha señalado el deber a cargo del Estado de prevenir las violaciones de derechos humanos y de brindar medidas específicas de protección a aquellas personas que en virtud de la labor que desempeñan se encuentran en una situación de riesgo extraordinaria; o a comunidades o colectivos que habitan en zonas de riesgo⁶. En relación con la situación de desplazamiento forzado, la Corte ha dicho que el Estado tiene el deber de disponer de una política

⁵ De acuerdo con el artículo 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, los Estados Partes tienen el deber de adoptar las disposiciones legislativas internas o de otro orden, necesarias para asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. De acuerdo con la Corte, como consecuencia de esa obligación, los Estados deben *prevenir* investigar, y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención y procurar además el restablecimiento de los derechos conculcados y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación.

⁶ En Colombia, la Corte Constitucional ha identificado los siguientes grupos o colectivos que enfrentan situaciones especiales de riesgo derivadas de la labor que desempeñan y que deben ser sujetos de protección especial por parte del Estado: defensores y defensoras de derechos humanos; sindicalistas; periodistas; activistas políticos de movimientos de oposición; líderes cívicos; víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones DIH; miembros de la misión médica; personas intervinientes en los procesos penales por violaciones de los derechos humanos e infracciones del DIH; operadores de justicia; docentes en zonas de conflicto; población reinsertada; sujetos de medidas cautelares y provisionales del sistema IDH; población en zonas de riesgo. Ver: Sentencia T-719/03; Auto 200/07, Sentencia T-025/04; T-496/08.

de prevención y protección y de garantizar las condiciones de seguridad adecuadas en las zonas de retorno⁷.

En general, los órganos internacionales de protección han establecido que, en cumplimiento de su deber de prevención, los Estados deben adoptar, entre otras:

- Medidas de orden legislativo: tendientes a adecuar el sistema jurídico interno a los estándares internacionales de derechos humanos.
- Medidas de orden judicial: tendientes a investigar, juzgar y sancionar a los responsables por violaciones de derechos humanos o infracción al DIH, así como a adoptar medidas para la reparación integral y medidas tendientes a la no repetición de los hechos.
- Medidas de orden administrativo: tendientes a asegurar las acciones y procedimientos institucionales que respeten los derechos humanos.
- Medidas de orden presupuestal: tendientes a destinar los recursos necesarios para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos.
- Medidas de orden educativo y cultural: tendiente a impartir formación y capacitación en derechos humanos.
- Medidas de orden político: que den muestra de compromiso y voluntad política de respetar y garantizar los derechos humanos (p.e. el respaldo al trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos).

Así mismo, las principales obligaciones del Estado en materia de prevención de las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH serían las siguientes:

- Disponer de una política de seguridad y defensa que garantice el orden público y la convivencia pacífica, que sea respetuosa de los principios constitucionales, la organización política del Estado, el derecho internacional de los derechos humanos y el DIH⁸.

⁷ La Corte ordenó al Gobierno adoptar un enfoque preventivo capaz de atacar “sus causas de raíz con suficiente especificidad como para no subsumirse en una política general de seguridad interna, y que garantice así que la respuesta estatal al desplazamiento forzado no se limite a la atención de las víctimas a posteriori, sino que también opere directamente sobre sus factores causales”. Corte Constitucional, Auto 006 de 2009, referencia Sentencia T-025 de 2004.

⁸ En el caso de Pueblo Bello vs. Colombia, la CIDH reiteró el deber del estado colombiano de prever las situaciones en las que una circunstancia sobreviniente de violencia expone a ciertas personas a un riesgo excepcional que compromete su vida y demás derechos. La Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado colombiano “por no haber adoptado medidas efectivas de prevención y protección de la población civil que se encontraba en una situación de riesgo razonablemente previsible por parte de miembros de las Fuerzas Armadas o de seguridad del Estado respecto de grupos paramilitares”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006.

- En el contexto del desplazamiento interno, la obligación de disponer de una política de seguridad acorde con los derechos humanos y el DIH, en especial en lo referente a garantizar las condiciones de seguridad en las zonas de retorno.
- Disponer de una política de desarme de la población civil.
- Reglamentar de manera precisa las condiciones para el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los agentes estatales.
- Adoptar medidas para proteger a la población de las zonas afectadas por la violencia.
- Reconocer y proteger públicamente la legitimidad de la actuación de los defensores y defensoras de derechos humanos y su aporte a la consolidación de un Estado social y democrático de derecho.
- Investigar y sancionar a los servidores públicos responsables de amenazas contra los derechos humanos.
- Investigar de manera efectiva, imparcial, rápida y con pleno respeto del derecho al debido proceso las violaciones contra los derechos humanos, incluidas amenazas, y encausarlas penalmente y juzgar y sancionar a los responsables.
- Asegurar que los responsables de amenazas contra la vida, la integridad la libertad y la seguridad personales reciban sanciones proporcionales a la gravedad del delito.
- El Estado está en la obligación jurídica de establecer mecanismos de reparación integral para las víctimas y los familiares y disponer de estrategias orientadas a garantizar la no repetición de los hechos que dieron lugar a las violaciones⁹.
- Promover una cultura de derechos humanos.

Partiendo de esos criterios, podríamos definir el deber de prevención como:

La obligación permanente a cargo del Estado de adoptar, en el marco de una política pública integral y diferencial, 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*); evitar daños contra las personas que enfrentan una situación especial de amenaza (*protección*); investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos e in-

⁹ De acuerdo con la Corte IDH, la justicia, el esclarecimiento de la verdad y la sanción de los responsables es una medida que “no sólo beneficia a los familiares de las víctimas sino también a la sociedad como un todo, de manera que al conocer la verdad en cuanto a los hechos alegados tenga la capacidad de prevenirlos en el futuro”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso hermana Serrano Cruz vs. El Salvador*, sentencia de 9 de septiembre de 2005.

fracciones al DIH; y establecer mecanismos institucionales para evitar su repetición (*garantías de no repetición*).

La *prevención*, hace referencia a la identificación de las causas de las violaciones de los derechos humanos, las infracciones al DIH y la adopción de medidas que impidan que dichas causas se activen. Requiere:

- Identificar amenazas y vulnerabilidades que generen riesgos sobre el disfrute de los derechos.
- Advertir sobre los riesgos identificados.
- Tomar medidas para contrarrestar los factores amenazantes y disminuir la vulnerabilidad.
- Desarrollar y consolidar capacidades institucionales para evitar las violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH.
- Trazar planes de prevención.
- Diseñar estrategias para combatir las causas estructurales de las violaciones y/o infracciones al DIH.

Protección: hace referencia a la prevención que ante la inminencia de una violación de derechos humanos o infracción del DIH, activa los planes y programas necesarios para evitar que se produzcan daños. Incluye protección individual y colectiva. Requiere:

- Protocolos de reacción inmediata ante un riesgo inminente.
- Una ruta ágil de acción para las entidades involucradas a fin de proveer protección oportuna.
- Un mecanismo claro, accesible y rápido para acceder a protección.
- Instrumentos para identificar de manera oportuna y adecuada el riesgo.
- Medidas materiales de protección.

Garantías de no repetición, hace referencia a la existencia de medidas estatales orientadas a evitar la repetición de cualquier violación o infracción de derechos humanos o infracción al DIH. Requiere:

- Combatir la impunidad (efecto ejemplarizante de la justicia).
- Desarticular las causas de las violaciones de derechos humanos e infracciones de DIH.
- Compromiso con la verdad y la memoria como garantía de no repetición.

Lo que se desprende de los estándares internacionales y constitucionales es que, la obligación de protección supone la formulación e implementación de una política pública que articule estos tres aspectos como ejes de acción, bajo el entendido de que no puede considerarse que la política sea integral si alguno de ellos no es debidamente tenido en cuenta y desarrollado. Como puede verse, dos de los tres componentes se refieren a la puesta en marcha de mecanismos para prevenir que los ataques ocurran, es decir, que el foco de la protección no se encuentra en la

atención de los riesgos inminentes (protección) sino en atacar las causas del riesgo (prevención) y en generar un ambiente propicio para el pleno disfrute de los derechos humanos (garantías de no repetición) de tal forma que no sea necesario recurrir a mecanismos de protección urgente.

Esa perspectiva de análisis nos remite a una concepción de la protección centrada no en las personas individualmente consideradas que enfrentan una situación de riesgo derivada de su trabajo, sino en la creación de las condiciones adecuadas para que sea posible defender y promover los derechos humanos sin por ello exponerse a represalias de ningún tipo. De esa forma resulta más claro que las políticas públicas en materia de prevención y protección deben focalizar en la identificación y transformación de las vulnerabilidades que amenazan el ejercicio pleno del derecho a defender los derechos humanos, más que en la implementación de esquemas para atender situaciones urgentes en las cuales la vida y la integridad ya están en inminente riesgo. Si bien, ese tipo de esquemas deben estar contemplados e implementarse de manera oportuna para evitar la consumación de las amenazas, una política pública centrada en este tipo de medidas es a todas luces insuficiente e inadecuada desde el punto de vista de la garantía efectiva del derecho a la defender los derechos humanos.

2. La seguridad humana como horizonte para las políticas de prevención y protección

El concepto de protección que entrañan los instrumentos de derechos humanos se encuentra estrechamente vinculado al de *seguridad humana*, que va más allá de las ideas guerreristas que suelen asociarse a los temas relacionados con las políticas de seguridad. La Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas, la define como “*La protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de manera que amplíen las libertades y se promueva la realización humana (...) Significa crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto les aporten a las personas los elementos para su supervivencia, su bienestar y su dignidad*”¹⁰. Supone la existencia de un ambiente propicio para el desarrollo de las libertades y derechos fundamentales, y se refiere a las condiciones necesarias para que sea posible el desarrollo de los seres humanos de manera integral. Por lo tanto, más allá de las medidas dirigidas a conjurar amenazas de tipo militar, “*incluye también el ambiente social, la estabilidad (...)*

¹⁰ La Comisión sobre seguridad humana ha precisado que, “*La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son esencia de la vida. Significa también proteger a las personas de amenazas generalizadas o invasivas. Significa utilizar procesos que parten de la base de las fortalezas y aspiraciones de las personas*”. Commission on Human Security, *Human security Now*, New York, 2003, pág. 4. La Comisión sobre seguridad humana fue una iniciativa del gobierno de Japón lanzada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000). La Comisión recibió el respaldo del Secretario General de las Naciones Unidas, está conformada por 12 comisionados provenientes de todas las regiones del mundo.

*así como la confianza que se tiene en el funcionamiento de un orden social, jurídico y político justo que lo garantiza*¹¹.

Siguiendo ese planteamiento, la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA), definió el concepto de seguridad como “una situación de ausencia de amenazas reales a la capacidad de gobernar, proteger y desarrollar a un Estado y a su pueblo”¹². El centro de la definición se encuentra en la capacidad de los Estados para gobernar y proteger a la población garantizando las condiciones necesarias para un desarrollo integral. Aunque la violencia y sus consecuencias pueden ser consideradas como un factor de vulnerabilidad, no es el único. La discriminación, la pobreza extrema, la inseguridad laboral o la degradación del medio ambiente son también factores de inseguridad, en la medida en que constituyen obstáculos para el desarrollo integral de las personas y los pueblos y, por lo tanto, desde una perspectiva de seguridad humana, deben ser considerados y atendidos dentro de las políticas de seguridad del Estado. En esa línea, la OEA ha reconocido que “La seguridad se fortalece cuando profundizamos en su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto a la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre”¹³.

Desde el punto de vista de la seguridad humana, las políticas públicas en materia de prevención y protección, deben abarcar diversas dimensiones relacionadas e interdependientes entre sí: política, económica, medio ambiental; y también debe atender las necesidades individuales y colectivas de las personas. Este conjunto de variables se consideran como un todo indivisible de manera que los riesgos que afectan a una de las dimensiones, afectan también al conjunto de ellas¹⁴. Por tanto, para responder adecuadamente a estos distintos aspectos las políticas públicas deben prever también distintos tipos de medidas dirigidas a:

Focalizar en las personas y las comunidades, desde el punto de vista de sus necesidades específicas, adoptando un enfoque diferencial y de género y tomando provisiones para asegurar la sostenibilidad de sus procesos;

Adoptar un enfoque multidimensional de las amenazas y los riesgos, no perder de perspectiva que se trata de proveer un medio ambiente en el cual sea posible el

¹¹ Pablo Emilio Angarita, *La seguridad ciudadana: nuevo reto en la defensa de los derechos humanos*, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Derechos humanos (2001), seguridad ciudadana y sociedad civil*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pág. 126.

¹² Documento preparado por el Presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA), Embajador Representante Permanente de la República de Argentina, Hernán M. Mayer, mayo 1993, párr. 12.

¹³ Conferencia especial sobre seguridad, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, Méjico, 28 de octubre de 2003, art. 4, párr. e.

¹⁴ Francisco Rojas Aravena y Claudia F. Fuentes, *La seguridad humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica*, Trabajo preparado para el Taller sobre seguridad humana en Centroamérica, organizado por la Universidad de la Paz, San José de Costa Rica, 6-8 de noviembre de 2002.

ejercicio pleno e integral de los derechos humanos y, por lo tanto, las acciones de política pública deben tender a remover los obstáculos para el disfrute pleno de los derechos;

Asegurar la participación de las personas y comunidades involucradas en el diseño e implementación de las medidas de política pública. Desde el punto de vista de la seguridad humana, el objetivo final de la política debe ser la *realización humana*, es decir, asegurar las condiciones necesarias para que las personas y las comunidades desarrollen sus planes de vida libres de injerencias arbitrarias o indebidas. Eso significa que las personas no son solamente las destinatarias de la política pública sino que deben ser parte activa en la construcción de la misma;

Fortalecer la sociedad civil. El fortalecimiento de las estructuras organizativas de la sociedad civil, contribuye a la profundización de la democracia y al fortalecimiento del Estado de Derecho. Una sociedad civil fuerte y organizada puede participar activamente en la toma de decisiones e incidir en el desarrollo de las políticas públicas que la afectan de manera autónoma, libre e informada.

Adicionalmente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos, ha señalado la necesidad de adoptar medidas de prevención de dos tipos. De un lado medidas de tipo *operacional* dirigidas a hacer frente a una crisis inmediata y responder a sus consecuencias o manifestaciones; y de otro lado, medidas de *prevención estructural*, que son aquellas orientadas a velar porque las crisis no se planteen o no se repitan¹⁵. Desde un enfoque de derechos humanos, una política pública en materia de prevención y protección debe abarcar estos aspectos y apuntar a crear condiciones de seguridad desde el punto de vista de la seguridad humana, entendiendo que la violencia es una manifestación de problemas estructurales más profundos relacionados con la exclusión, la pobreza, la marginación, la falta de garantías para la participación política y en general, la debilidad de la democracia y el Estado de derecho. Desde un enfoque de seguridad humana, lo que nos interesa es *“la forma en que la gente respira en sociedad, la libertad con que se puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto o en paz. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma libre y segura, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana”*¹⁶.

En materia de políticas de prevención y protección, lo que nos interesa es crear garantías sostenibles en el largo plazo y evitar la repetición de las situaciones de inseguridad. Como señala PNUD en uno de sus informes de desarrollo humano,

¹⁵ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento a la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos, 58° período de sesiones, documento E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002.

¹⁶ Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, *Nuevas Dimensiones de la seguridad humana*, Informe de Desarrollo Humano, 1994.

“En términos generales no será posible que la comunidad de países conquiste ninguna de sus metas principales –ni la paz, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos o la democratización, ni la reducción de las tasas de fecundidad, ni la integración social– salvo en el marco de un desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos”¹⁷.

3. La Declaración Internacional de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos

En el seno de las Naciones Unidas se ha reconocido la legitimidad y el papel decisivo que desempeñan las defensoras y defensores de derechos humanos y la necesidad de realizar esfuerzos especiales para protegerlos. Esos esfuerzos se concretan en definir la defensa de los de los derechos humanos como un derecho en sí mismo y en reconocer a las personas que trabajan a favor de esos derechos como defensoras y defensores de los derechos humanos. Es así como el 8 de marzo de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente conocidos*, mediante la resolución A/RES/144. En abril de 2000, la Comisión de Derechos Humanos, pidió al Secretario General que nombrase un Representante Especial sobre la cuestión de los defensores de derechos humanos, con el fin de vigilar la aplicación de la Declaración. No obstante, hasta hoy, la Declaración continúa siendo un instrumento poco conocido no sólo para los Estados sino también para la comunidad defensora de derechos humanos en el mundo.

La Resolución establece que “*toda persona tiene el derecho individual o colectivamente a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional*”. En contra partida, establece también el deber a cargo de los Estados de crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole que sean necesarias para que toda persona bajo su jurisdicción pueda de manera individual o colectiva, ejercer plenamente el derecho a la defensa de los derechos humanos. En ese marco, la Declaración establece el *deber* a cargo de los Estados de *proteger* a las defensoras y defensores de derechos humanos, el cual se deriva del deber general de cada Estado de proteger todos los derechos humanos, según lo establecido en:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 2).
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2).
- La convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (art. 3).

¹⁷ Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, *Nuevas Dimensiones de la seguridad humana*, Informe de Desarrollo Humano, 1994.

- El Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 1).
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 1).
- La Convención Americana de Derechos Humanos (art. 1).

3.1. Contenido del derecho a ser protegido en tanto que defensora o defensor de derechos humanos

Dado que la Declaración se basa en las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, el deber del Estado de proteger incluye la protección de los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos, con independencia de que los presuntos autores de la violación, sean agentes estatales o no estatales¹⁸. En contrapartida, las defensoras y defensores de derechos humanos gozan de *un derecho específico de protección* que incluye los siguientes elementos:

■ La obligación de proteger

La obligación de los Estados de proteger es tanto positiva como negativa: por un lado, los Estados deben abstenerse de violar los derechos humanos pero, por otro lado, los Estados deben actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos consagrados en la Declaración. Para ello el Estado debe tomar medidas legales, judiciales y administrativas, así como cualquier otra medida que asegure el pleno disfrute por parte de los defensores y defensoras de derechos humanos de sus derechos. Las acciones u omisiones que contravienen la obligación de diligencia debida incluyen la falta de protección eficaz para defensores/as en riesgo, que hayan documentado ataques o amenazas en su contra por parte de actores no estatales, así como aquellos a quienes los mecanismos regionales de derechos humanos les han otorgado medidas provisionales de protección. Así mismo, el suspender las medidas de protección sin la debida justificación, mientras subsisten los riesgos y no investigar los hechos, constituye una violación del principio de debida diligencia¹⁹.

¹⁸ En concreto, la Relatora Especial “reitera que los Estados tiene la responsabilidad primordial de proteger a las personas que estén bajo su jurisdicción, incluidos los defensores independientemente de la condición de los presuntos autores. En los casos en los que estén implicados agentes no estatales –en particular empresas privadas y grupos armados ilegales– es fundamental que se lleven a cabo investigaciones rápidas, completas y que se someta a los autores a la justicia”. Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 2009, Doc. A/HRC/13/22/párr. 42.

¹⁹ “Son ejemplos de actos u omisiones contrarios al deber de diligencia debida de los Estados, entre otros, el hecho de no proteger eficazmente a los defensores que estén en situación de riesgo y tengan pruebas de haber sido atacados o amenazados por agentes no estatales o a los que los mecanismos regionales de derechos humanos hayan otorgado medidas provisionales de protección (...) la omisión del deber de evitar las violaciones de los derechos de los defensores puede incluir también la suspensión de las medidas de protección sin la debida justificación cuando la amenaza original sigue existiendo y el hecho de no investigar ataques reiterados y presuntos infracciones contra los defensores”. Asamblea General de las Naciones Unidas, Defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General, 2010, Doc. A/65/223, párr. 35.

■ Responsabilidad del Estado por los actos de terceros

En el contexto de violaciones de derechos humanos por parte de terceros, la obligación de proteger consiste en:

- Garantizar que las defensoras y defensores no sufran violaciones a sus derechos por actores no estatales. Ello incluye a las empresas privadas y los grupos armados ilegales.
- Llevar a cabo investigaciones prontas, completas y que los responsables sean procesados. El incumplimiento por parte del Estado de procesar y castigar a los culpables constituye una violación del art. 12 de la Declaración²⁰.

Por otro lado, aunque los agentes estatales tienen la responsabilidad primordial de proteger a los defensores y defensoras de derechos humanos, la Declaración está dirigida también a terceros no estatales, estableciendo en el art. 10 que “*nadie participará por acción u omisión donde sea necesario en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales*”²¹. En consecuencia, todos los actores no estatales, incluyendo a los grupos armados, los medios de comunicación, los grupos religiosos, las empresas y los particulares, deben abstenerse de tomar medidas que puedan impedir a los defensores y las defensoras ejercer sus derechos²².

En particular, las empresas privadas, nacionales o transnacionales, tienen la responsabilidad explícita de respetar los derechos humanos²³. El Consejo de Derechos Humanos ha señalado que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y que sus actividades deben enmarcarse en los tres principios señalados por el Representante Especial sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales: “*proteger, respetar y remediar: el deber del Estado de proteger frente a los abusos de derechos humanos cometidos por terceros,*

²⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, 2009. Doc. A/HRC/13/22/párr. 42.

²¹ Al respecto, Sra. Sekaggya ha señalado que “*Si bien los Estados son los principales responsables de proteger a los defensores de los derechos humanos, es necesario recordar que la Declaración (...) está dirigida no solamente a los Estados y a los defensores sino a todos los individuos, grupos e instituciones de la sociedad (...) Esto significa que los agentes no estatales están comprendidos y tiene por ende la responsabilidad de promover y respetar los derechos consagrados en la Declaración*”. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, 2009. Doc. A/HRC/13/22/párr. 2. Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos ha indicado que “*la Declaración está dirigida no sólo a los Estados y a los defensores de los derechos humanos, sino a todo el mundo (...) Por consiguiente, los actores no estatales y las entidades privadas deberían también respetar la Declaración y abstenerse de poner en peligro la seguridad de los defensores y/o impedir su labor*”. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General*, 2010, Doc. A/65/223, párr. 44.

²² La Declaración reafirma la responsabilidad de los actores no estatales de respetar los derechos de las y los defensores de los derechos humanos en el preámbulo, así como en los artículos 11, 12.3, y 19 (A/65/223, párr. 22).

²³ Así lo señaló el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, Sr. John Ruggie, en su informe para el Consejo de Derechos Humanos A/HRC/8/5 presentado en el año 2008.

en particular las empresas; la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos; y la necesidad de vías más eficaces de acceso a los recursos”²⁴. La responsabilidad de las Empresas de respetar se aplica en particular a los derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos²⁵, incluyendo los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos, en particular, el derecho a la seguridad y la libertad, la libertad de asociación la libertad de opinión y de expresión, incluido el acceso a información²⁶.

Para cumplir con la responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben actuar con la *diligencia debida*. Ese concepto, se deriva de la noción de responsabilidad del Estado pero debe entenderse como el deber de las empresas de velar por que sus actividades no infrinjan los derechos de terceros, incluyendo los defensores de derechos humanos. Eso significa que las empresas deben detectar y evitar violaciones de derechos humanos que puedan producirse como consecuencia de sus actividades y operaciones²⁷.

■ **Armonización de los marcos jurídicos nacionales con la Declaración**

Los Estados tienen el deber de armonizar sus marcos legales con la Declaración y asegurarse de que su legislación en materia de seguridad, incluyendo su legislación sobre inteligencia y contra inteligencia, no se utilice para impedir que las defensoras y defensores de derechos humanos realicen su trabajo.

■ **Medidas y programas de protección**

Los Estados deben diseñar e implementar medidas y programas de protección específicos para defensoras y defensores de derechos humanos que tomen en cuenta sus necesidades específicas y garanticen la continuidad de su trabajo. Las medidas previstas deben tener un enfoque diferencial (étnico y de género).

²⁴ Con respecto a las empresas privadas, transnacionales y comerciales, el Consejo de Derechos Humanos ha subrayado que tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y que, por lo tanto, tienen la obligación de respetar a las defensoras y defensores de derechos humanos y abstenerse de obstaculizar su labor. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General*, 2010, Doc. A/65/223, párr. 23.

²⁵ La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos.

²⁶ La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos está reconocida en instrumentos jurídicos no vinculantes como la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Transnacionales y la Política Social; y las Directrices para las Empresas Transnacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico; y constituye un compromiso que asumen las empresas cuando adhieren al Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General*, 2010, Doc. A/65/223, párr. 24.

²⁷ El Sr. Ruggie ha señalado que las empresas deben involucrarse con los defensores y defensoras de derechos humanos en la implementación de los cuatro componentes de la norma sobre diligencia debida. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General*, 2010, Doc. A/65/223, párr. 25.

La adopción de programas no es suficiente sin la adopción de una política integral. Mientras que un conjunto de mecanismos de protección se debe poner en acción para evitar violaciones contra defensoras y defensores de derechos humanos, tales medidas sólo pueden conllevar una protección temporal de un peligro inminente. Una protección adecuada requiere de una política integral, transversal por parte los Gobiernos para establecer un entorno apropiado donde se respete la legitimidad de la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos, así como un marco jurídico que esté en consonancia con las disposiciones de la Declaración, y medidas judiciales oportunas y adecuadas para sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos de los defensores y defensoras de derechos humanos.

En esa misma dirección, los Estados tienen el deber de implementar las medidas de protección previstas por mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, tales como las medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para evitar que actores estatales o no estatales (incluidas las empresas) comenten violaciones de derechos humanos (A/65/223, párr. 32).

■ **Acabar con la impunidad**

Finalmente, acabar con la impunidad es un paso clave para garantizar un ambiente seguro para las defensoras y defensores de derechos humanos. Sin embargo, prevalece un clima de impunidad en cuanto a las violaciones cometidas contra la comunidad defensora de derechos humanos. Superar esa impunidad es una condición para garantizar la sostenibilidad de su trabajo y la su capacidad para denunciar violaciones y buscar reparaciones adecuadas para las víctimas.

3.2. Obstáculos para la defensa de los derechos humanos

Desde el inicio de su mandato la Relatora ha identificado situaciones específicas que obstaculizan la labor de defensa de los derechos humanos y que conducen a un entorno de mucha inseguridad. Entre ellas se destacan:

- **Estigmatización:** la comunidad defensora de derechos humanos es señalada con frecuencia de ser “terrorista”, de estar al servicio de intereses subversivos o de enemigos del Estado, así como de ser adversarios políticos de las autoridades estatales. Ese tipo de señalamientos suelen ser difundidos por funcionarios públicos de alto nivel y por los medios de comunicación estatales, como estrategia para deslegitimar el trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos, aumentando su vulnerabilidad. En ese contexto las mujeres sufren además estigmatizaciones en virtud de su condición de género.

La estigmatización contribuye a la percepción de que los defensores y defensoras son blancos legítimos de abusos por parte de actores estatales y no estatales. Por el contrario, el reconocimiento y respaldo a su trabajo es el primer

paso hacia un entorno de trabajo seguro para las defensoras y defensores (A/HRC/13/22 párr. 27 y 29).

- Enjuiciamiento y criminalización de la labor de defensa de los derechos humanos: de acuerdo con OACNUDH, la multitud de aprehensiones y detenciones de las defensoras y defensores de derechos humanos contribuye a la estigmatización, ya que la población percibe que se trata de personas problemáticas y genera un ambiente de hostilidad hacia ellos y su trabajo.
- Papel de los actores no estatales: OACNUDH ha considerado que durante los últimos años la seguridad de las defensoras y defensores de derechos humanos se haya cada vez más amenazada por un número creciente de actores no estatales que actúan en su contra en total impunidad. Entre ellos se cuentan las guerrillas, milicias privadas, paramilitares, las empresas privadas y transnacionales y los medios de comunicación²⁸.
- Violencia sexual: especialmente en contra de defensoras de derechos humanos, que van desde el abuso verbal por su sexo hasta el abuso y la violación. Los presuntos autores suelen ser desconocidos, pero también agentes estatales y miembros de grupos armados.

3.3. Buenas prácticas

La Relatora Especial sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos ha establecido un conjunto de buenas prácticas que deben ser observadas por los Estados en materia de protección para defensores y defensoras. Entre ellas se incluyen el reconocimiento de su labor, legitimar su trabajo antes que estigmatizarlo, especialmente a través de declaraciones públicas de respaldo; armonizar la legislación interna a la Declaración, difundirla y, en lo posible, convertirla en legislación nacional.

Además, la Relatora Especial ha señalado las siguientes directrices mínimas en relación con los programas de protección para los defensores y defensoras de los derechos humanos:

- Las y los defensores de derechos humanos deben ser consultados durante todo el proceso de establecimiento o revisión de los programas de protección.
- La estructura de un programa de protección debe estar definida en la ley.
- Los programas de protección deben incluir un sistema de alerta temprana con el fin de anticipar y desencadenar la puesta en marcha de medidas de protec-

²⁸ La relatora especial sobre Defensores ha documentado campañas de estigmatización y denigración en contra de defensoras y defensores de derechos humanos impulsadas por medios de comunicación públicos y privados. Esta conducta ha sido duramente criticada y condenada por la relatoría especial. Ver: A/65/223, párr. 17.

ción. Dicho sistema debe ser gestionado de forma centralizada y en las evaluaciones de riesgo deben participar diversos grupos de defensores y defensoras de los derechos humanos.

- La formación específica sobre derechos humanos, cuestiones de género y sobre la Declaración sobre defensores debería ser una condición previa para la selección de los funcionarios de policía y otros agentes de la autoridad que participen en el programa.
- La protección física de los defensores y las defensoras no debería ser subcontratada a terceros, a menos que estén debidamente capacitados. La selección y contratación de éstos debería hacerse en consulta con las y los defensores de derechos humanos.
- Debería dedicarse a tales programas recursos financieros adecuados.
- Los programas y medidas de protección deben abordar las características específicas del perfil de los defensores y las defensoras en cuanto su género, origen étnico, posición de liderazgo y lugar de residencia.
- El Gobierno debe garantizar plenamente que el personal asignado a la protección de los defensores de derechos humanos no obtenga información para comunicársela a los servicios de inteligencia. Se debe poner fin a las prácticas de inteligencia contra defensoras y defensores de derechos humanos.

La Relatora ha desarrollado un extenso conjunto de recomendaciones y buenas prácticas relativas al deber de protección que incluyen la responsabilidad de las empresas transnacionales, el tratamiento a las defensoras de derechos humanos, medidas específicas en relación con el trabajo de las personas dedicadas a la defensa de los derechos de la población LGBTI, entre otros²⁹. Estos elementos deben orientar la labor del Estado en la tarea de diseñar e implementar una política de garantías, prevención y protección, centrada en las personas, dirigida a asegurar la sostenibilidad del trabajo y, en últimas, a garantizar que cualquier persona sin distinción de género, etnia, orientación sexual o preferencia política, pueda ejercer libremente el derecho a defender los derechos humanos.

4. El sistema nacional de derechos humanos

Hasta aquí hemos revisado los estándares internacionales en materia prevención y protección. Hemos identificado que el punto de partida más plausible para la formulación de políticas públicas que sean acordes a esos estándares es el concepto de seguridad de humana, como horizonte para la identificación de riesgos y vulnerabilidades, así como para la formulación e implementación de medidas operacionales y estructurales tendientes a superar las causas del riesgo. Finalmente, hemos identi-

²⁹ Al respecto ver: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, *Comentario a la declaración sobre defensoras y defensores de derechos humanos*, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/HRDCommentarySpanishVersion.pdf>

ficado las obligaciones específicas que se desprenden de las obligaciones generales de prevenir y proteger que le competen al Estado en relación con las defensoras y defensores de derechos humanos. A partir de estos elementos, en este acápite presentamos desde un punto de vista crítico, el marco normativo e institucional que estructura el sistema nacional de protección.

Se identifican tres aspectos especialmente problemáticos en relación con la institucionalidad existente: i) Se enfoca en la atención de riesgos inminentes (protección) y no en la prevención y en la generación de garantías de no repetición; ii) Se centra en atender riesgos personales y descuida la protección para los colectivos, las comunidades y las organizaciones; y iii) Las medidas no garantizan la sostenibilidad del trabajo ni de los procesos organizativos y comunitarios. Este conjunto de problemas impiden que podamos hablar de una política integral, con enfoque de derechos humanos, centrada en la seguridad humana y que responda a las obligaciones específicas contenidas en la Declaración sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.

4.1. Dec. 4100/11: El sistema nacional de derechos humanos y DIH

En 2011, el Ministerio del Interior creó y organizó el *Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH* (modificando la antigua Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y DIH), mediante el decreto 4100/11, con el fin de “*articular a las entidades e instancias del orden nacional y territorial, y coordinar sus acciones para promover el respeto y garantía de los derechos humanos y la aplicación del DIH, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política integral de derechos humanos y DIH, y el diseño y consolidación de las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial*”³⁰. De acuerdo con el decreto, los objetivos del Sistema son³¹:

- i) Fortalecer la capacidad institucional del Estado.
- ii) Organizar la institucionalidad pública.
- iii) Estructurar la Política Integral de Derechos Humanos y DIH.
- iv) Promover la incorporación del enfoque de derechos humanos y el enfoque diferencial en las políticas públicas sectoriales.

³⁰ Decreto 4100/11, art. 1. El artículo 2 del mismo decreto, define el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, como “*el conjunto de principios, normas, políticas, programas, instancias e instituciones públicas del orden nacional y territorial, con competencia en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política Integral de Derechos Humanos y DIH y en la promoción de un enfoque de derechos y un enfoque diferencial en las políticas públicas sectoriales*”.

³¹ Decreto 4100/11, art. 5.

- v) Impulsar el cumplimiento y seguimiento a los compromisos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y DIH.
- vi) Contar con un sistema de información para monitorear y dar seguimiento a la situación de derechos humanos y DIH.

El Sistema está conformado por la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y DIH, la Secretaría Técnica, los Grupos Técnicos y las Instancias Territoriales. La Comisión Intersectorial se encarga de coordinar y orientar el Sistema y es la instancia en donde se define la Política Integral de Derechos Humanos y DIH y se da respuesta e impulso al cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia³². La Comisión Intersectorial, está integrada por: el Vicepresidente de la República (quien la presidirá); el Ministro del Interior; el Ministro de Relaciones Exteriores; El Ministro de Justicia y del Derecho; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministro de Salud y Protección Social; el Ministro de Trabajo; el Ministro de Educación Nacional; el Ministro de Cultura y el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación Internacional o quien haga sus veces³³. Los Ministros sólo podrán delegar su asistencia en los Viceministros y los Directores de la Agencia Presidencial para la Acción Social y del Departamento Nacional de Planeación en los subdirectores.

Además, tendrán el carácter de invitados permanentes, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Congreso de la República. La Comisión Intersectorial también puede invitar a sesiones específicas a otros funcionarios del Estado, delegados de organizaciones étnicas, gremiales, sociales, académicas o de derechos humanos, así como a representantes de organismos internacionales, cuando lo considere pertinente para el desempeño de sus funciones.

La Comisión Intersectorial tiene a su cargo las siguientes funciones:

- i) Coordinar el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH.
- ii) Orientar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política integral de derechos humanos.

³² Decreto 4100/11, art. 7. “Objeto de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y DIH. La comisión intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Humanitario estará encargada de coordinar y orientar el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y será la instancia de definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y de respuesta e impulso al cumplimiento de los compromisos internacionales en esas materias”.

³³ Adicionalmente, la Comisión Intersectorial podrá invitar, cuando lo considere necesario, a los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Minas y Energía, de Comercio, Industria y Turismo, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, de Transporte y al Director del Departamento de Planeación Nacional.

- iii) Definir los subsistemas en materia de respeto y garantía de los D.H. y el DIH, así como la integración de los grupos técnicos encargados de coordinarlos y los roles de las entidades y dependencias correspondientes.
- iv) Aprobar el mecanismo de coordinación Nación-Territorio.
- v) Promover acciones e impulsar iniciativas para que el ordenamiento jurídico interno incorpore los estándares internacionales de D.H. y DIH.
- vi) Impulsar el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de D.H. y DIH.
- vii) Orientar el diseño e implementación de estrategias de promoción y divulgación en materia de D.H. y DIH.
- viii) Definir los lineamientos generales para la conformación y operación de un sistema de información que permita monitorear, hacer seguimiento y evaluar la situación de D.H. y DIH y el impacto de la política integral.
- ix) Definir estrategias de gestión de recursos presupuestales para la implementación de la política integral
- x) Adoptar su reglamento interno.

De acuerdo con el decreto, el Sistema Nacional de Derechos Humanos contará con *instancias territoriales*, que serán las encargadas de diseñar, implementar, hacer seguimiento y evaluar, en aquello que corresponda, la Política Integral de Derechos Humanos y DIH, en el nivel territorial, a través de su incorporación en el plan de desarrollo y en su respectivo plan plurianual de inversiones. También establece que los gobernadores y alcaldes adelantarán las acciones necesarias para organizar y poner en funcionamiento esta instancia en sus territorios, de acuerdo con los lineamientos y parámetros definidos en el Mecanismo de Coordinación Nación-Territorio, según sus competencias y el principio de autonomía de las entidades territoriales³⁴. Para ello, contarán con el apoyo del Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio del Interior, encargado de asesorar y apoyar el diseño y organización de las instancias territoriales del sistema nacional de derechos humanos y DIH³⁵.

La coordinación Nación-Territorio se hará siguiendo los siguientes principios³⁶:

³⁴ Decreto 4100/11, art. 18.

³⁵ Decreto 4100/11, art. 18, párrafo 1.

³⁶ Decreto 4100/11, art. 4. El Funcionamiento del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH se orientará por los principios y criterios contenidos en la Constitución Política y por los tratados internacionales en la materia. Además de los mencionados arriba, son también criterios orientadores los siguientes: principio persona; igualdad y no discriminación; y progresividad y no regresividad.

- *Coordinación:* las entidades territoriales del orden nacional y territorial, de acuerdo con sus funciones y competencias deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre los planes, programas y proyectos que realicen en su interior y en relación con las demás entidades e instancias del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH.
- *Concurrencia:* cuando se requiera la actuación de dos o más autoridades para desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles, su actuación deberá ser oportuna, eficiente y eficaz, dirigida a garantizar la mayor efectividad y bajo las reglas del respeto mutuo de los fueros de competencia de cada una de ellas.
- *Subsidiariedad:* las autoridades del nivel nacional deberán colaborar entre sí y con las entidades territoriales cuando éstas no puedan cumplir sus funciones y competencias en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y DIH, sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales.
- *Complementariedad:* las entidades y autoridades actuarán en colaboración mutua, dentro de su órbita funcional, con el fin de garantizar la adecuada implementación de la Política Integral de Derechos Humanos y DIH.
- *Corresponsabilidad:* las acciones en materia de respeto y garantía de los derechos humanos y aplicación del DIH son de responsabilidad de todas las entidades públicas, de los órdenes nacional y territorial y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Este principio es complementario a la correlación de deberes y derechos de toda persona.

Hasta ahora, el nuevo Sistema Nacional de Derechos Humanos existe más en el papel que en la práctica. Todavía no se cuenta con una política estructurada e integral de derechos humanos ni tampoco se han puesto en marcha los mecanismos de coordinación entre la Nación y el Territorio, si bien algunas funciones sí han empezado a descentralizarse, particularmente en lo que tiene que ver con las responsabilidades en materia de prevención y protección³⁷. En general, el aspecto más desarrollado hasta ahora dentro del Sistema Nacional de Derechos Humanos, tiene que ver con la creación de la Unidad Nacional de Protección y con la implementación del Programa de Protección que abordamos a continuación.

³⁷ La Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y DIH que lidera el Vicepresidente de la República, es la instancia de encargada de definir, promover, orientar, articular, y evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional Integral de Derechos Humanos y DIH. Con ese fin, la Vicepresidencia viene impulsando el proceso conocido como Conferencia Nacional de política pública de derechos humanos y DIH para Colombia, cuyo objetivo declarado es la construcción de una propuesta participativa de política pública la cual será entregada a la Comisión Intersectorial. Como parte de ese proceso, los días 11, 12 y 13 de diciembre de 2012 tuvo lugar un primer encuentro, cuyos resultados todavía están por conocerse.

4.2. Dec. 4065/11: La Unidad Nacional de Protección

El decreto 4065/11, creó la *Unidad Nacional de Protección* (UNP). Es una unidad administrativa, especial, del orden nacional, cuyo objetivo es:

“articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado o activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón del ejercicio de un cargo público y otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”³⁸.

La población objeto del decreto abarca desde líderes indígenas, afrodescendientes, sociales, comunitarios, activistas de derechos humanos, pasando por sindicalistas, periodistas, dirigentes de la oposición y sobrevivientes de la Unión Patriótica, hasta funcionarios públicos y docentes. La UNP, tiene la función de coordinar la prestación del servicio de protección con las entidades competentes a nivel nacional y territorial, definir las medidas de protección necesarias en cada caso, según la evaluación del riesgo. La Unidad se encarga también de implementar los programas de protección que determina el Gobierno nacional y darles seguimiento; y de apoyar a las entidades del nivel territorial que tienen competencia en materia de protección en el diseño e implementación de estrategias de salvaguarda de los derechos a la vida, la libertad y la integridad. Además la UNP tiene a su cargo administrar el sistema de información sobre protección, que crea el decreto³⁹.

Aunque en sí misma, la creación de la UNP puede ser considerada como un avance en relación con el fortalecimiento de la institucionalidad nacional necesaria para la formulación y puesta en marcha de una política pública integral de prevención y protección, subsisten varios problemas:

Muchos de los funcionarios de la UNP a cargo de los esquemas de protección son ex funcionarios del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS): 700 funcionarios del DAS pasaron directamente a la UNP, sin que se realizara previamente un proceso de depuración que garantice que ninguna persona que haya

³⁸ Decreto 4065, art. 3. Se exceptúan del campo de aplicación del objetivo de la UNP, los programas de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la llamada ley de justicia y paz.

³⁹ Decreto 4065, art. 4. La UNP está a cargo de un director o directora general que tiene la calidad de empleado público de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. El órgano máximo decisorio es el Consejo Directivo, integrado por el ministro del Interior, quien lo preside, el Ministro de Defensa, el Director General de la Policía Nacional, el Director del Programa Presidencial de Protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el DIH, y por el director de derechos humanos del Ministerio del Interior. El director de la UNP asiste al consejo directivo con voz pero sin voto.

estado involucrada en actividades de inteligencia ilegal contra las defensoras y defensores de derechos humanos, se encuentre actualmente vinculada a la UNP⁴⁰.

Un importante número de funcionarios encargados de las labores de protección son contratistas de empresas privadas de seguridad: En total, de acuerdo con sus propios datos, la UNP vincula un total de 526 contratistas de empresas privadas de seguridad que tienen a su cargo labores de protección personal⁴¹.

La mayor parte de presupuesto asignado a la UNP está destinado a las medidas materiales e individuales de protección: De acuerdo con sus propios datos, el 70,20% del total del presupuesto asignado en 2012, se destinó a la implementación de las medidas previstas en el Programa de Protección, es decir, escoltas, vehículos blindados, armas y traslados de personas en riesgo⁴². Aunque el Programa de Protección prevé como una de sus estrategias la implementación de medidas de prevención, esta estrategia aún no se ha implementado. Mientras que las causas de las amenazas se mantengan y no haya una política articulada y decidida para desmotarlas, ese importante presupuesto destinado a la UNP seguirá sin dar resultados concretos. Prueba de ello es que 2012, año de la puesta en marcha del sistema de protección nacional, es también el año en que se reportó el mayor número de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos de los últimos cinco años⁴³.

No se están implementando medidas de protección frente a los riesgos colectivos. Aunque el decreto asigna expresamente a la UNP la responsabilidad de realizar diagnósticos de riesgo a grupos, comunidades y territorios, hasta ahora no se ha implementado ningún estudio de esta naturaleza. Por el contrario, la UNP ha hecho un gran esfuerzo por individualizar en cada caso las medidas de protección sin atender a las consecuencias colectivas del riesgo sobre las organizaciones sociales y de derechos humanos que enfrentan serias dificultades para sostener su trabajo en contexto de amenazas e intimidación.

⁴⁰ Información suministrada por la Unidad Nacional de Protección en respuesta a un derecho de petición formulado por el Programa Somos Defensores. Los datos suministrados corresponden a la situación en noviembre de 2012.

⁴¹ La UNP consta de 706 funcionarios de planta y 89 contratistas directos para un total de 795 funcionarios. De estos, 404 están asignados a tareas de seguridad (protección personal). Información suministrada por la Unidad Nacional de Protección en respuesta a un derecho de petición formulado por el Programa Somos Defensores. Los datos suministrados corresponden a la situación en noviembre de 2012.

⁴² La UNP reportó que su presupuesto en 2012 fue de \$240.481.282.000.00, incluyendo los convenios y transferencias recibidas por la Nación, el Senado de la República y la Unidad de Restitución de Tierras (más de 130 millones de dólares). Eso significa que aproximadamente 170 mil millones de pesos fueron destinados a proteger cerca de 3.671 personas que fueron beneficiarias del Programa Nacional de Protección en 2012. Para 2013, la UNP señaló que la partida presupuestal que le fue asignada en el Presupuesto General de la Nación será de \$231.489.631.489.00 sin contar con convenios, recursos del Senado de la República y la Unidad de Restitución de Tierras. Programa Somos Defensores, *El efecto placebo: informe anual 2012*, Bogotá, 2013, págs. 12 y 13.

⁴³ De acuerdo con los datos de Somos Defensores en 2012 se registraron 357 agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos, de las cuales 69 corresponden a asesinatos. Esas cifras son las más altas de los últimos cinco años. Ver, Programa Somos Defensores, *El efecto placebo: informe anual 2012*, Bogotá, 2013, págs. 17 y sgts.

La consecuencia es que al focalizar en las personas sin atender el impacto que las amenazas causan sobre las organizaciones y los procesos de los que ellas forman parte, y además privilegiar medidas de protección materiales como vehículos blindados y escoltas, en la práctica antes que garantizar la sostenibilidad del trabajo las medidas de protección tienen el efecto de entorpecerlo cuando no impedirlo. Al contrario de lo que los estándares internacionales de derechos humanos señalan, en Colombia este tipo de medidas no están acompañadas del desarrollo de una política pública integral que tienda a garantizar las condiciones necesarias para un ejercicio libre de la defensa de los derechos humanos. Por eso, las medidas terminan por debilitar a las organizaciones al privarlas de liderazgos importantes, que en últimas profundizan los obstáculos para el trabajo.

4.3. Dec. 4912/11: El Programa de Prevención y protección de derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades

Una vez creada la UNP, mediante el decreto 4912/11 se organizó el *programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades*, del Ministerio del Interior y de la UNP⁴⁴. El decreto asigna a la UNP la función de realizar las evaluaciones de riesgo que antes realizaba solamente la Policía Nacional, y fusiona varios programas que existían de manera independiente en distintas instancias del Gobierno, concentrando la labor de protección en el Mininterior y en la UNP.

El decreto define la *prevención* como “*el deber permanente del Estado colombiano consistente en adoptar en el marco de una política pública articulada, integral y diferencial, todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la ley, promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a su jurisdicción*”. Así mismo define la *protección*, como el “*deber del Estado colombiano de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo que sean objeto de este Programa, con el fin de salvaguardar sus derechos*”⁴⁵.

También establece una población objeto, claramente definida y clasificada, que puede ser beneficiaria de las medidas contempladas en el decreto, según el nivel de riesgo en que se encuentre⁴⁶. El decreto define tres tipos de riesgos a partir de

⁴⁴ Este decreto derogó los decretos 1740 y 3375 de 2010, mediante los cuales se determinaban medidas de protección para personas en riesgo.

⁴⁵ Decreto 4912/11, arts. 3.12 y 3.13.

⁴⁶ El artículo 6 del decreto 4912, establece 19 grupos de personas que pueden beneficiarse de las medidas establecidas por el Programa, por encontrarse en una situación de riesgo extremo o extraordinario por la labor que desempeñan. Algunos de los grupos identificados son los militantes políticos de oposición, los líderes sociales y comunitarios, los sindicalistas, los periodistas, las personas de la misión médica, las personas que desempeñan labores humanitarias en medio del conflicto armado, los hijos y familiares de ex presidentes de la república, los servidores públicos (excepto funcionarios de la Fiscalía y Procuraduría que cuentan con su

los cuales se valora el tipo de medidas que deben ser adoptadas por el Estado para evitar que se consume cualquier violación de derechos humanos o infracción de DIH, así:

- *Riesgo extraordinario*: aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones política públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar. Este tipo de riesgo comporta la obligación a cargo del Estado de adoptar medidas de protección especiales para evitar que se consume la amenaza de que se trate⁴⁷.
- *Riesgo extremo*: es aquel que, además de reunir las características del riesgo extraordinario, es grave e inminente.
- *Riesgo ordinario*: aquel al que están sometidas todas las personas en igualdad de condiciones por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad. Este tipo de riesgo comporta la obligación a cargo del Estado de adoptar medidas de seguridad pública pero no comporta la obligación de adoptar medidas de protección especiales.

Como se señaló más arriba, para cumplir con los objetivos que se propone, el decreto establece dos estrategias:

- *Estrategia de prevención*: tiene como objetivo evitar la consumación de violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH, mitigar los efectos generadores del riesgo y la adopción de garantías de no repetición. La construcción de esta estrategia está en cabeza de la dirección de derechos humanos del Ministerio del Interior. Sin embargo, la implementación corresponde también a las gobernaciones, alcaldías y demás entes territoriales. Para ello se encarga al Ministerio del Interior la labor de asesorar técnicamente a las entidades territoriales en la incorporación de un enfoque de derechos humanos. Para el cumplimiento de los objetivos previstos, esta estrategia establece las siguientes acciones⁴⁸:

propio programa de protección), las autoridades religiosas y los embajadores y cónsules extranjeros acreditados en Colombia.

⁴⁷ De acuerdo con el decreto, el Estado adoptará medidas especiales de protección, siempre y cuando se reúnan las siguientes características: a) que sea específico e individualizable; b) que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiesto y no en suposiciones abstractas; c) que sea presente, no remoto ni eventual; d) que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos; e) que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso; f) que sea claro y discernible; g) que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos; h) que sea desproporcionado, frente a los beneficiarios que deriva la persona la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. Decreto 4912/11, art. 3.16.

⁴⁸ Estas acciones tienen como responsables a las siguientes instituciones: Ministerio del Interior; Unidad Nacional de Protección; Ministerio e Defensa Nacional; Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas; el Programa Presidencial para la Protección y la vigilancia de los derechos humanos y el DIH; el Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonales; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; las Personerías Distritales y Municipales; la Fiscalía General de la Nación; la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas; la Comisión

- Realizar un proceso permanente de identificación de riesgos.
 - Proyectar escenarios de riesgo.
 - Formular planes de prevención y contingencia.
 - Velar por la implementación de los planes de prevención y protección.
 - Hacer seguimiento a la implementación de los planes de prevención y protección y hacer los ajustes que sean necesarios cuando las condiciones así lo requieran.
 - Generar espacios de trabajo entre comunidades y autoridades para mejorar los procesos de gestión del riesgo.
- *Estrategia de protección:* tiene como objetivo establecer e implementar medidas inmediatas de protección para las personas y colectivos que se encuentran en riesgo inminente. Esta estrategia está en cabeza de la UNP. Para el cumplimiento del objetivo de protección, el decreto establece una ruta detallada que debe ser seguida por los solicitantes de protección. A través del procedimiento establecido se valora, en primer lugar, si la persona solicitante forma parte de la población objeto que contempla el decreto; en segundo lugar, la situación y el nivel de riesgo en que se encuentra la persona solicitante; y en tercer lugar, el tipo de medidas necesarias y adecuadas dependiendo del tipo y el nivel de riesgo⁴⁹. Las medidas contempladas por esta estrategia son de tres tipos:
- Medidas de prevención: i) planes de prevención y contingencia; ii) cursos de autoprotección; patrullajes; iii) revistas policiales
 - Medidas de protección: i) esquemas de protección. individuales y colectivos; ii) recursos físicos de soporte; iii) Medios de movilización; iv) apoyo a la reubicación temporal; v) apoyo de trasteo; vii) medios de comunicación; viii) blindaje de inmuebles e instalaciones de sistemas técnicos de seguridad.
 - Medidas de emergencia: en casos muy excepcionales de riesgo inminente, el director de la UNP podrá adoptar medidas de protección sin pasar por el procedimiento de valoración previa. En todo caso, la situación deberá ser valorada y confirmada *a posteriori* por el CERREM⁵⁰.

Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niñas, Niños y adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.

⁴⁹ Una vez presentada una solicitud de protección ante la UNP, esta da traslado de la información preliminar al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CETRAI), que se encarga de la recopilación *in situ* de la información pertinente para la valoración del caso. Posteriormente, el informe producido por el CETRAI pasa al Grupo de Valoración Preliminar, que analiza la situación de riesgo en cada caso y prepara un informe que contiene una valoración sobre la existencia o no del riesgo y cuál es su nivel. Ese informe se traslada al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), que se encarga de examinar y valorar la información presentada, y de recomendar a las UNP las medidas de protección que se consideran pertinentes para el caso pudiendo incluir, si fuera necesario y de manera excepcional, otras medidas diferentes de las previstas en el decreto. Para una presentación más detallada del procedimiento establecido por el decreto ver: Programa Somos Defensores, *Manual de protección para defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia. Un canto para persistir*, Bogotá, mayo de 2012, págs. 47 y sgtes.

⁵⁰ El artículo 8 del decreto encarga a la UNP la función de articular la estrategia de protección mediante la administración de una base de datos única, que permita ejercer control sobre las medidas de protección dispuestas y coordinar la implementación de las mismas.

Aunque formalmente el Programa de Protección contempla dos estrategias centrales: prevención y protección, en la práctica los esfuerzos se concentran casi exclusivamente en la asignación de medidas de protección individual y material. De acuerdo con el decreto, le corresponde al Ministerio del Interior asumir el diseño de los *Planes de Prevención y Contingencia* que se implementarán a nivel territorial⁵¹. Sin embargo, el decreto le asigna a los entes territoriales la implementación de los Planes de Contingencia, lo cual deberán hacer en estrecha coordinación con el nivel nacional y contando con su asesoría técnica. Pero, hasta el momento no se han puesto en marcha los mecanismos de coordinación entre la nación y el territorio, ni tampoco cuentan los entes territoriales con capacidades técnicas y humanas para asumir las responsabilidades que le asigna el decreto.

Por otra parte, un factor que mina la capacidad de los entes territoriales para asumir las tareas de prevención y protección, es la desconfianza que existe hacia las autoridades públicas en el nivel local. Esa desconfianza se funda en una historia de corrupción y complicidad entre los poderes locales y los grupos armados ilegales, especialmente paramilitares, que permanece en la impunidad hasta hoy. En esas circunstancias, si bien es deseable descentralizar la acción de la UNP, ese proceso debe estar acompañado por procesos de justicia y la depuración de los funcionarios públicos que van a asumir las labores de prevención y protección.

Durante el primer año de funcionamiento de la UNP se recogieron insumos en 12 departamentos del país pero, no se concretó ningún plan⁵². La dirección de derechos humanos del Ministerio del Interior contó con un presupuesto de \$7.546.640.000, de los cuales destinó tan sólo el 16%(\$1.219.600.000), a las acciones de la estrategia de prevención. Hasta ahora, no existe ni un plan nacional de prevención ni tampoco planes de contingencia locales.

En resumen, podemos decir que si bien la creación de una nueva institucionalidad constituye un avance en la dirección de formular e implementar una política pública integral de prevención y protección, todavía hay serios obstáculos por superar:

- *Formular e implementar una política de prevención.* En coherencia con los estándares de derechos humanos y con los preceptos de la seguridad humana, la política de prevención y protección debe privilegiar las medidas tendientes a identificar y transformar las causas del riesgo de manera que las medidas de protección sean cada vez menos necesarias y más excepcionales. Por el contrario, las medidas actualmente existentes se enfocan en la atención de riesgos

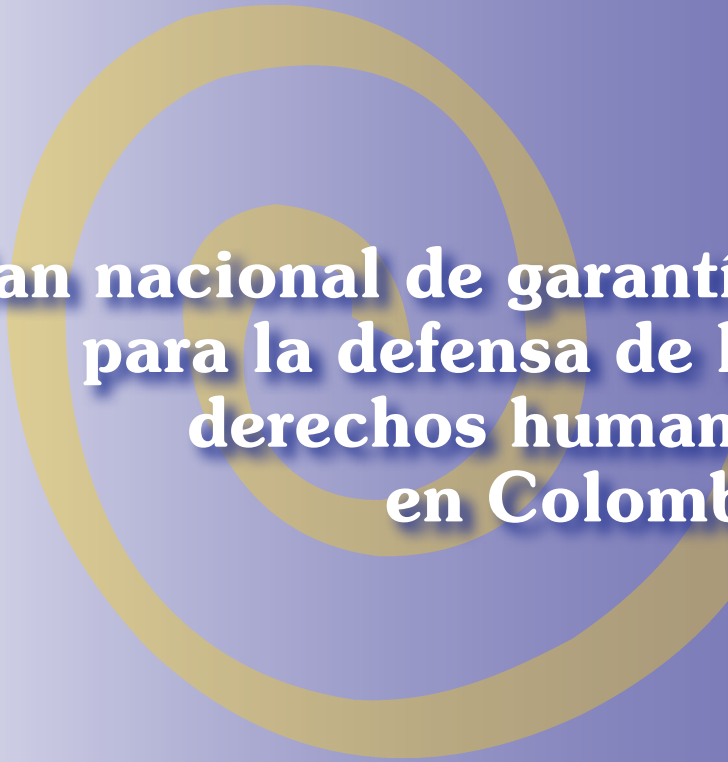
⁵¹ Según el decreto, los Planes Integrales de Prevención son instrumentos de planeación construidos entre representantes de la sociedad civil, autoridades étnicas, autoridades territoriales, y fuerza pública, que tienen como fin, establecer el marco de actuación para la prevención, enfrentar factores de riesgo, eliminar amenazas o disminuir su impacto en la comunidad o en poblaciones específicamente golpeadas por la violencia.

⁵² Los departamentos son: Meta, Caquetá, Tolima, Valle del Cauca, Cauca, Antioquia, Córdoba, Nariño, Bolívar, Sucre, Putumayo y Norte de Santander. Estas zonas corresponden a las llamadas zonas de consolidación territorial implementadas por la “política de seguridad democrática”, que se caracterizan por una alta militarización.

inminentes (protección) para lo cual se destina la mayor parte del presupuesto asignado a la UNP y el Programa de Protección, sin contar con una estrategia de prevención, reducción de vulnerabilidades y garantías de no repetición. Mantener esta política de acción es insostenible en el largo plazo y significa un costo económico muy alto frente a un nivel de impacto muy reducido.

- *Adoptar un enfoque multidimensional de los riesgos*, que aborde tanto los aspectos individuales como colectivos. Se trata tanto de evitar la consumación de una amenaza y salvaguardar la vida e integridad de las defensoras y defensores de derechos humanos (dimensión individual) como de proteger en entorno que les rodea, incluyendo el núcleo familiar, el espacio de trabajo y el proceso del cual forman parte (dimensión colectiva). En últimas, es el ejercicio de su labor el que los pone en riesgo. Por lo tanto, no se trata de aislar a las personas de su trabajo, sino de brindarles garantías para que puedan continuar ejerciéndolo. Por otro lado, desde el punto de vista colectivo, se trata de fortalecer el tejido social y de desarrollar capacidades colectivas para identificar y enfrentar los riesgos, para anticiparse a las amenazas y para actuar oportunamente.
- *Implementar medidas que garanticen la sostenibilidad del trabajo, así como de los procesos organizativos y comunitarios*. Las medidas deben garantizar el ejercicio de la defensa de los derechos humanos en su integralidad, así como el fortalecimiento de los procesos sociales y comunitarios que la acompañan. Las medidas deben ser concertadas con los beneficiarios de las mismas y deben privilegiar estrategias que den sostenibilidad a los procesos y que contribuyan también al fortalecimiento de los liderazgos.

Los elementos hasta aquí analizados nos brindan una base para la formulación de una propuesta alternativa en materia de protección y garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos. El segundo capítulo de este documento presenta las conclusiones del ejercicio realizado en seis regiones del país, con la participación de organizaciones de base, así como de líderes y lideresas sociales, comunitarias y de derechos humanos que, desde su experiencia en la defensa de los derechos humanos, aportaron a la construcción de la propuesta.



II. Plan nacional de garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia

No hay mejor protección que la prevención. Ese es el punto de partida de esta propuesta construida a partir de las reflexiones y aportes de las organizaciones sociales y de derechos humanos que participaron en el proceso de diálogo desarrollado a lo largo de un año en doce talleres regionales, organizados e impulsados desde la CCEEU, y un gran taller nacional realizado conjuntamente con el SAT de la Defensoría del Pueblo⁵³. Esa es también la posición que han sostenido las organizaciones a lo largo de años de discutir y exigir al Estado garantías para el desarrollo de su trabajo en un entorno que se ha vuelto cada vez más hostil y reacio a escuchar sus argumentos y aportes. Por eso, este ejercicio busca contribuir a la construcción de una política pública integral, encaminada a generar un escenario de garantías para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, a partir del reconocimiento y respeto de la labor que desempeñan las y los defensores, y a transformar las fuentes del riesgo de manera que no sea necesario recurrir a mecanismos de protección más que en situaciones realmente excepcionales.

Esta propuesta entiende que la defensa y promoción de los derechos humanos es un derecho en sí mismo del cual son titulares todas las personas y que corresponde al Estado proveer las garantías necesarias para que ese ejercicio pueda realizarse en un clima de respeto y seguridad. Al mismo tiempo, esa garantía sólo es posible desde una interpretación integral e interdependiente de todos los derechos, de manera que su promoción y defensa es una dimensión de la realización plena de todos los derechos. No basta con reconocerlos formalmente si se priva a las personas de los medios para acceder a la realización efectiva de sus derechos. La defensa y la promoción de los derechos humanos, constituyen herramientas de exigibilidad al alcance de cualquier persona o colectivo que ve amenazados sus derechos y busca estrategias para conseguir las garantías que le han sido vulneradas.

Un tercer elemento que estructura la propuesta es la idea de que la garantía plena e integral de los derechos humanos es la base para construir una sociedad más segura desde el punto de vista de la *seguridad humana*⁵⁴. Por tanto, más allá de las medi-

⁵³ Los talleres se llevaron a cabo en las ciudades de Barranquilla, Neiva, Popayán, Quibdó, Medellín y Bucaramanga. Se realizó un primer taller de recolección de insumos para la propuesta y luego un taller de retroalimentación, para un total de doce talleres, dos por ciudad. El taller nacional se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo. Se trabajó particularmente con el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) en el diagnóstico e identificación de riesgos para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos en Colombia. Una memoria de este ejercicio conjunto está disponible en el CD adjunto a este documento.

⁵⁴ La Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas, define la seguridad humana como “La protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de manera que amplíen las libertades y se promueva la

das de protección urgente frente al riesgo, esta propuesta se centra en las personas, en las comunidades y en sus procesos organizativos, buscando estrategias que den sostenibilidad al trabajo y que contribuyan a su fortalecimiento, desde un enfoque de género y diferencial que atienda a las necesidades específicas tanto de los territorios, como de las comunidades y a la gran diversidad de sectores poblacionales que integran la comunidad defensora de derechos humanos.

Tomando en cuenta todos esos elementos, la primera parte de este capítulo presenta un diagnóstico de problemas en relación con la situación de derechos humanos en Colombia, puesto que esa situación constituye el escenario de trabajo de las defensoras y defensores en el país. Para ello se han tomado en cuenta, tanto los aportes realizados por la comunidad defensora de derechos humanos en los talleres regionales organizados para la construcción de esta propuesta, como los elementos presentados por el SAT de la Defensoría del Pueblo en el taller nacional de validación que dio cierre a este proceso. En ese contexto se presenta, en segundo lugar, el panorama de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia y, por último, se analizan los patrones de agresión para identificar las causas que amenazan específicamente el ejercicio libre del derecho a defender los derechos humanos. La segunda parte del capítulo presenta la propuesta de *Plan nacional de garantías, prevención y protección para defensoras y defensores de derechos humanos*, identificando los objetivos del Plan, el alcance del mismo, los componentes de la política, las líneas de acción, los instrumentos y los responsables de su ejecución.

1. Diagnóstico de problemas: la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia

Colombia vive una de las peores crisis de derechos humanos de la región, hecho que ha sido ampliamente reconocido por los órganos internacionales de protección en diferentes informes de situación y a través de numerosas recomendaciones formuladas al Estado para que cumpla de manera efectiva con sus deberes de protección y garantía de los derechos humanos. La crisis se ha visto agravada por la persistencia de un conflicto armado interno cada vez más degradado una de cuyas características es el constante irrespeto del derecho internacional humanitario por parte de todos los grupos combatientes. La Oficina de la Alta Comisionada de las

realización humana. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son esencia de la vida. Significa también proteger a las personas de amenazas generalizadas o invasivas. Significa utilizar procesos que parten de la base de las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto les aporten a las personas los elementos para su supervivencia, su bienestar y su dignidad” Commission on Human Security, *Human security Now*, New York, 2003, pág. 4. La Comisión sobre seguridad humana fue una iniciativa del gobierno de Japón lanzada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000). La Comisión recibió el respaldo del Secretario General de las Naciones Unidas, está conformada por 12 comisionados provenientes de todas las regiones del mundo.

Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha dicho que la situación en Colombia se caracteriza por “*violaciones graves, masivas y sistemáticas de derechos humanos, constituyendo muchas de ellas crímenes de lesa humanidad*”⁵⁵. Eso significa que no se trata de hechos aislados o fortuitos sino que, por el contrario, se trata de una violencia organizada, planificada y bien estructurada, cuyos móviles deben ser desentrañados y enfrentados para superarla de manera eficaz.

Los ataques contra el derecho a defender los derechos humanos también responden a patrones particulares de violencia que están directamente relacionados con la labor que desempeñan las defensoras y defensores y, por lo tanto, con el contexto en el cual viven y trabajan. Comprender ese contexto es indispensable para identificar y enfrentar las amenazas dentro de una estrategia de prevención temprana y oportuna de los riesgos.

1.1. El contexto nacional

La inequidad, desigualdad y la exclusión se encuentran en la base de todas las violencias en Colombia. De acuerdo con los datos de 2011, Colombia es el país más inequitativo de América Latina: el índice de Gini de concentración del ingreso es 0,56 y el índice de concentración de la tierra es 0,8, lo cual resulta particularmente escandaloso en un país que enfrenta un prolongado conflicto armado en donde la disputa por la tierra (el uso y la tenencia) constituye uno de los principales factores de la confrontación⁵⁶. Sin embargo, hasta ahora Colombia no ha llevado a cabo una reforma agraria integral para revertir esa situación. Actualmente el 0,43% de los propietarios es dueño del 62,91% de la propiedad rural, mientras que el 57,87% es dueño de un 1,66% de la tierra.

Así mismo, el 34,1% de la población colombiana es pobre y el 10,6% sufre pobreza extrema. Eso significa que alrededor de 20 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza, es decir, el 44,7% del total de la población nacional. Colombia es además una sociedad altamente segregada: la pobreza es peor en las zonas rurales en donde esa cifra se eleva a más del 68%⁵⁷. El promedio de necesidades básicas insatisfechas es peor entre las comunidades étnicas: el 57% en la población indígena y 66% en la población afrodescendiente, mientras que en el resto de la población nacional el promedio es de 27%. También enfrentan peores condiciones de vida y de acceso a sus derechos: las zonas con alta densidad de población afro-

⁵⁵ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Dec. E/CN.4/2003/13, de 24 de febrero de 2003. Pág. 5.

⁵⁶ Dato más reciente correspondiente al año 2010. Banco Mundial en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>. Para el Gini de concentración de la tierra ver: PNUD, en: http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/informe_completo_indh2011.pdf

⁵⁷ Paralelo a la metodología de medición de la pobreza y de la miseria por ingresos, el gobierno nacional ha implementado un Índice de Pobreza Multidimensional que maneja 15 variables distribuidas en 5 dimensiones (condiciones de niñez y juventud, vivienda, salud, trabajo y educación). De acuerdo a este índice, en el 2011, el 29,4% de la población nacional es pobre. En el campo, la pobreza medida por este índice es del 53.1% (igual que el año 2010).

descendiente concentran los mayores índices de pobreza extrema⁵⁸. El 30% de la población afro es analfabeta, mientras que sólo lo es el 16% del resto de la población colombiana⁵⁹.

El desplazamiento forzado continúa siendo uno de los principales problemas en relación con la situación de derechos humanos en el país. 5,5 millones de personas desplazadas internamente, según los datos de la Consultoría para los Derechos Humanos (Codhes); o 3,9 millones según las cifras de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ponen a Colombia como el país del mundo con el mayor número de personas desplazadas en su propio territorio, sin que el Estado haya adoptado hasta ahora las medidas necesarias para resarcir y garantizar plenamente los derechos de esta población, razón por la cual persiste el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en 2004. El impacto del desplazamiento forzado es mayor entre los pueblos étnicos y las mujeres. El 22% de la población en condición de desplazamiento es afrodescendiente y el 7% es indígena. El Estado colombiano está en mora de implementar las órdenes de la Corte Constitucional para salvaguardar 34 pueblos indígenas en riesgo de desaparición por causa del desplazamiento forzado; y tampoco ha implementado las órdenes en relación con el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, hecho que profundiza su situación de vulnerabilidad y desprotección.

En cuanto al derecho a la vida, Colombia tiene uno de los peores indicadores de muertes violentas en el mundo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), la tasa nacional de homicidios es de 35,95, mientras que la tasa mundial es de 6,9⁶⁰. Los datos del Registro Nacional de personas desaparecidas, señalan que alrededor de 18.638 personas han sido víctimas de desaparición forzada y permanecen en paradero desconocido⁶¹. Se estima que en los más de cincuenta años de violencia en el país, alrededor de 220.000 personas han perdido la vida a causa del conflicto armado interno, de las cuales el 81% corresponde a víctimas civiles, lo cual significa que por cada diez personas muertas, ocho son civiles⁶².

⁵⁸ Los departamentos más pobres son Chocó, Cauca, Córdoba, Magdalena y la Guajira, que presentaron una incidencia que osciló entre 57,4% y 64%. Ver: Departamento Nacional de Estadística DANE, *Pobreza Monetaria por departamentos*, 2 de enero de 2013 en www.dane.gov.co

⁵⁹ Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall. (2011). Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7476>

⁶⁰ La tasa se calcula por cada 100.000 habitantes. Ver en: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), *Forensis 2011. Comportamiento del homicidio, Colombia 2011*, pág. 70.

⁶¹ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), cifras a noviembre de 2011. El total del registro de desaparecidos reporta 64.564 víctimas, de las cuales 11.215 aparecieron con vida y 2.458 aparecieron muertas. Del total de 50.891 personas que continúan en un paradero desconocido, 16.907 corresponden a hecho de desaparición forzada. Disponible en <http://sirdec.medicinalegal.gov.co:58080/mapa-Desaparecidos/>

⁶² Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, informe del grupo de memoria histórica, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013, pág. 32. Las cifras corresponden al período enero de 1958 a marzo de 2013.

Junto a esas aterradoras cifras, subsisten problemas estructurales que mantienen y profundizan la gravedad de la situación de derechos humanos:

En primer lugar, la persistencia de grupos paramilitares que actúan conjuntamente con la Fuerza Pública o que se benefician de su omisión, tolerancia y aquiescencia para llevar a cabo labores de control social, político y económico, al servicio de las élites nacionales que históricamente los han apoyado, promovido y financiado. Tras el fin de la negociación con las AUC en 2005, se ha difundido la idea de que ya no existe el paramilitarismo en Colombia y, en cambio, señala que se habla de Bandas Criminales Emergentes (Bacrim), vinculadas al narcotráfico. No obstante, existen buenas razones para afirmar que las llamadas Bacrim corresponden a los antiguos grupos paramilitares. Están presentes en 406 municipios de 31 departamentos del país⁶³ y conservan un alto grado de organización incluyendo una verdadera estructura y jerarquía militares⁶⁴. Grupos como los Urabeños, Erpac, Renacer y Paisas, son liderados por antiguos jefes de las AUC de rango medio que mantienen sus líneas de mando⁶⁵ y que tienen una alta capacidad operativa que les permite desplegar acciones en todo el territorio nacional⁶⁶.

Sus víctimas y sus métodos de acción son también los mismos. Ejercen labores de control social imponiendo normas de comportamiento en los territorios bajo su control, cuyo desacato puede acarrear sanciones brutales e incluso la muerte⁶⁷. Cometan masacres de civiles⁶⁸ y asesinatos selectivos contra líderes sociales, cam-

⁶³ ACNUDH comprobó que “*estos grupos armados ilegales están presentes en la mayoría de los departamentos del país y demuestran alta capacidad de reclutamiento, incluyendo niñas, niños y adolescentes, y utilizan estructuras delincuenciales y sicarios para apoyar sus actividades*”. Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia*, fecha, Doc. A/HRC/19/21/Add.3, párr. 39. Ver también: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz INDEPAZ. *VII Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares en el 2011*, Bogotá, 2012. En: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/722_VII-Informe-presencia-narcoparamilitarismo-2011-INDEPAZ.pdf.

⁶⁴ De acuerdo con ACNUDH, “*algunos de estos grupos operan realmente como lo hacían las antiguas organizaciones paramilitares. Tales grupos tienen una verdadera estructura y jerarquía militares, así como la capacidad para ejercer control territorial [y] actúan con una orientación ideológica y política, similar, si no igual, a la de las antiguas AUC*”. Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia*, febrero 2009, doc. A/HRC/10/032, párr. 48.

⁶⁵ “*Ex ‘paras’ mandan en 4 de los 5 grupos más poderosos*”, *El Tiempo*, 27 de febrero de 2011, pág. 3. Sobre este respecto, la Misión de Observación Electoral (MOE) ha señalado que “*en los Llanos Orientales, específicamente en los departamentos del Meta, Casanare, Guaviare y Vichada, se concentra la presencia armada de Erpac, sucesores de la estructura armada de Pedro Oliverio Guerrero, alias Cuchillo*”. Corporación Nuevo Arcoiris, *Neoparamilitares-Bacrim: Acciones de interferencia para las Elecciones Locales de 2011*, pág. 253.

⁶⁶ El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo ha registrado acciones permanentes de este tipo de grupos (grupos post-desmovilización de las autodefensas) en las cinco macroregiones bajo su observación. De acuerdo con el SAT, estos grupos mantienen el control económico de negocios ilegales altamente lucrativos como la coca, la minería ilegal, los carteles de combustibles, los préstamos de usura, entre otros. Ver: *Memorias Taller Nacional de Retroalimentación Plan Nacional de Garantías, prevención y protección a defensoras y defensores de derechos humanos*, Bogotá, 15, 16 y 17 de julio de 2013.

⁶⁷ ACNUDH, estableció que ejercen control social “*imponiendo sus normas de comportamiento y sanciones públicas y resolviendo conflictos sociales, en muchas ocasiones de manera brutal*”, tal y como lo hacían las AUC en los territorios bajo su control. Doc. A/HRC/19/21/Add.3, citado, párr. 39.

⁶⁸ ACNUDH reportó 32 masacres en 2011, 15 de las cuales ocurrieron en Antioquia, que tradicionalmente ha sido una de las zonas con mayor presencia paramilitar en el país, Doc. A/HRC/19/21/Add.3, citado, párr.

pesinos, indígenas, militantes de partidos de oposición y defensoras y defensores de derechos humanos, que han sido las víctimas tradicionales de los paramilitares⁶⁹. Además, mantienen los vínculos con la Fuerza Pública, así como sus redes de financiación y apoyo político⁷⁰. El poder que mantienen esos grupos se hizo evidente durante las elecciones de 2011, en las cuales apoyaron candidatos afines a sus intereses, brindándoles financiación y presionando a la población a votar por ellos⁷¹. Todas esas razones, permiten caracterizar las Bacrim como grupos paramilitares cuyo desmonte es una condición necesaria para generar garantías para el ejercicio pleno del derecho a defender los derechos humanos.

En segundo lugar, las constantes violaciones a los derechos humanos en Colombia ocurren en un contexto de casi total impunidad. Se trata de un problema estructural que afecta negativamente el disfrute de derechos y que actúa como un motor para nuevas violaciones de derechos humanos pues, la falta de sanción a los responsables, envía el mensaje de que es posible delinquir sin que haya consecuencias. Esa situación es particularmente grave frente a los más altos responsables de violaciones a los derechos humanos, cuyo papel permanece sin ser investigado ni sancionado, incluso en hechos tan protuberantes y dramáticos como el paramilitarismo o los llamados *falsos positivos*.

En el primer caso, al cierre de este documento, sólo se había proferido sentencia condenatoria contra 13 paramilitares desmovilizados dentro del procedimiento establecido por la ley 975/05, conocida como *Justicia y Paz*, que corresponden al 0,4% del total de los desmovilizados tras las negociaciones⁷². En cuanto a las ejecuciones

38. Por su parte, la MAPP-OEA ha establecido que “en regiones como el Sur de Córdoba, la costa nariñense, el departamento de Antioquia y más recientemente la costa de Córdoba, se ha evidenciado la continuación de masacres en las que resultan afectados núcleos familiares completos”. Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA), *Décimo quinto informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia*, OEA/Ser.G CP/INF/6225/11, 15 de abril 2011.

⁶⁹ Según la ACNUDH en Colombia, “Entre las víctimas de estos grupos se encuentran líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos y funcionarios y funcionarias públicos, que en el ejercicio de su función se oponen a dichos grupos, así como pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. Otras víctimas son personas que se niegan a acceder a la demanda de colaborar, que denuncian a los grupos ante las autoridades y que poseen o solicitan restitución de tierras que son de interés para estos grupos. También actúan hostilmente ante aquellas personas percibidas como colaboradoras o miembros de grupos rivales o de la fuerza pública, o simplemente que se encuentran en una zona de disputa con otro grupo”, Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia*, febrero de 2011, doc. A/HRC/16/22, párr. 34.

⁷⁰ Esa situación ha sido señalada reiteradamente tanto por la MAPP-OEA como por ACNUDH. Doc. A/HRC/19/21/Add.3, citado, párr. 42; Doc. A/HRC/16/22, párr. 36; Doc. A/HRC/10/032, párrs. 45 y 47.

⁷¹ Esa situación se hizo palpable, por ejemplo, en las alcaldías de Puerto Gaitán y Granada (Meta), y en las gobernaciones de Vichada y Guaviare. Corporación Nuevo Arcoiris, *Neoparamilitares-Bacrim: Acciones de interferencia para las Elecciones Locales de 2011*, pág. 253.

⁷² Las sentencias en firme son contra: Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino”, y Uber Enrique Bánquez Martínez, alias “Juancho Dique” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicado 34547, MP. María del Rosario González de Lemos, 27 de abril de 2011); y la segunda sentencia en contra de tres paramilitares: José Rubén Peña Tobón, alias “Lucho”, Wilmer Morelo Castro, alias “Boqui” y José Manuel Hernández Calderas, alias “Platino” (Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, radicaciones 1100160002532008-83194; 1100160002532007-83070, MP. Dra Lester María González Romero, 1 de diciembre de 2011). Sen-

extrajudiciales cometidas por la Fuerza Pública conocidas como *falsos positivos*, según la Fiscalía General de la Nación, desde enero de 2000 se han abierto 1.579 expedientes por este tipo de hechos. En total, se han proferido 16 sentencias que corresponden a tan sólo el 1% de los casos⁷³. La gran mayoría de las investigaciones abiertas involucran a militares de baja graduación: 2.624 soldados, 629 suboficiales y a 427 oficiales⁷⁴. Tan sólo 18 Coroneles se hayan bajo investigación y sólo ha sido condenado uno de ellos⁷⁵. En cambio no existe ningún General de la República involucrado por este tipo de hechos.

Esos datos nos dan una idea de la magnitud del fenómeno, de su complejidad y muestran el escenario al que se enfrenta cotidianamente la comunidad defensora de derechos humanos. La gravedad y persistencia de las violaciones a los derechos humanos implican necesariamente que la labor de defensoras y defensores se lleve a cabo desde una posición crítica del Estado y la institucionalidad existente; y desde una posición firme de exigibilidad de los derechos en su integralidad, amparándose para ello tanto en las normas internacionales de derechos humanos como en la Constitución política nacional, lo cual les ha traído como consecuencia represalias y persecución permanentes, tal y como se presenta a continuación.

1.2. Panorama de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia

De acuerdo con los datos de Somos Defensores, entre enero de 2008 y junio de 2013, por lo menos 1.271 personas fueron agredidas a causa de su trabajo. De ellas, 219 fueron asesinadas y once desaparecidas forzosamente⁷⁶. Los datos muestran

tencias condenatorias de primera instancia son contra: Jorge Iván Laverde Zapata, alias “El Iguano” (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, radicado n° 11001600025320068028, 2 de diciembre de 2010), Aramis Machado Ortiz, alias “Cabo Machado” (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, radicado 110016000253200782790, 29 de junio de 2011), Edgar Antonio Fierro Flórez, alias “Don Antonio” y Andrés Mauricio Torres León, alias “Z1” (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, radicación 110016000253-200681366, 7 de diciembre de 2011), Freddy Rendón Herrera, alias “El Alemán” (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, radicación 110016000253200782701, 16 de diciembre de 2011) y José Barney Veloza García, alias “El Flaco” (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, febrero de 2012).

⁷³ 1.405 casos (88,9%) se encuentran en etapa de investigación, 45 en acusación (2,8%) y 30 en juicio (1,9%). Ver: Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, Oficio N° UNDH-DIH 000669, del 27 de febrero de 2012.

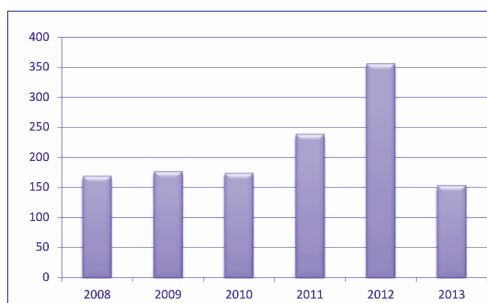
⁷⁴ Declaración de la Directora de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH de la Fiscalía General de la Nación, a finales de febrero de 2012, en entrevista con Abogados sin Fronteras. Abogados sin Fronteras, *El principio de complementariedad en el Estatuto de Roma y la situación colombiana: más allá de lo positivo*, 2012, pág. 39. Disponible en: http://www.iccnw.org/documents/asf_rapport-espagnol--complementarity_and_colombia_pdf

⁷⁵ Aunque diversas fuentes oficiales y de Naciones reconocen que fueron alrededor de 3 mil las víctimas de los llamados “falsos positivos” solamente en un caso se ha condenado a un alto mando militar con rango de coronel por estos hechos. Se trata del Coronel Luis Fernando Borja Aristizábal, quien confesó su participación en 57 de estos homicidios. Ver: “Condenan a 21 años a Coronel que aceptó 57 falsos positivos”, *El Tiempo*, 14 de julio de 2011, disponible <http://m.eltiempo.com/justicia/21-aos-de-crcl-a-coronel-que-accept-57-falsos-positivos/9898344>.

⁷⁶ Fuente: Sistema de Información de Agresiones a Defensores/as de Derechos Humanos (SIADDDH), del Programa Somos Defensores. El SIADDDH, considera como agresión todo acto de violencia cometido por

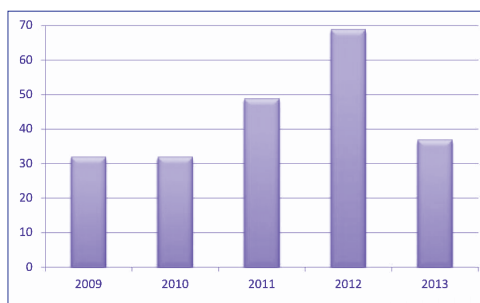
un impresionante incremento de los ataques contra la comunidad defensora de derechos humanos a lo largo de los últimos años: entre enero de 2008 y diciembre de 2010, el promedio mensual de agresiones se mantuvo alrededor de 14. En 2011 se elevó a 10 por mes y en 2012 pasó a 59 cada mes, siendo éste el peor de los últimos cinco años. En total, 69 personas perdieron la vida en 2012 a causa de su trabajo en favor de los derechos humanos y sólo en el primer semestre de 2013, se registraron 37 casos.

Gráfica 1
Agresiones a defensoras y defensores de derechos humanos
Enero de 2008 a junio de 2013



Fuente: SIADDHH del Programa Somos Defensores. Elaboración propia.

Gráfica 2
Defensoras y defensores de derechos humanos asesinados
Enero de 2009 a junio de 2013



Fuente: SIADDHH del Programa Somos Defensores. Elaboración propia.

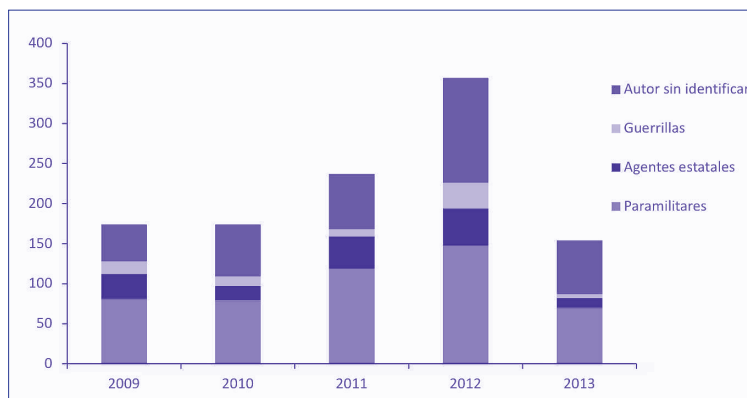
La labor de defensa de los derechos humanos en Colombia se desarrolla en un ambiente de creciente hostilidad, a menudo promovida desde las más altas esferas del Estado. La necesaria posición crítica frente al Estado y las políticas públicas por parte de las defensoras y defensores de derechos humanos en el país, ha traído como consecuencia una fuerte estigmatización de su trabajo, que ha sido señalado de formar parte de la llamada *guerra política o jurídica* contra el Estado, de hacer el juego a la insurgencia y de debilitar la institucionalidad a causa de las denuncias. Los constantes señalamientos han terminado por minar la confianza y el respaldo social hacia el trabajo y ha promovido la idea de que deben ser enfrentados del mismo modo en que son enfrentadas otras amenazas como la insurgencia o el terrorismo. Esa situación profundiza la alta vulnerabilidad en la que se encuentran defensoras y defensores, exponiéndolos aún más a los ataques particularmente de grupos paramilitares y agentes estatales, quienes son los agresores más recurrentes.

De acuerdo con los datos del Programa Somos Defensores, alrededor del 45% del total de las agresiones registradas en los últimos cuatro años son atribuidas a los grupos paramilitares, siendo estos los perpetradores más frecuentes, incluso ahora, ocho años después de terminado el proceso de negociación con las antiguas AUC. Por ejemplo, el grupo Águilas Negras sistemáticamente ha enviado amenazas seña-

—
agentes estatales, por particulares que actúan con el apoyo, omisión y aquiescencia del Estado o por la insurgencia, dirigido a quebrantar la vida, la libertad y la integridad de una persona a causa de su labor en defensa y promoción de los derechos humanos.

lando que “llegó la hora de exterminar y aniquilar a todas las personas y organizaciones que se hacen pasar por defensoras de derechos humanos”⁷⁷.

Gráfica 3
Agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos según presuntos autores
Enero de 2009 a junio de 2013



Fuente: SIADDHH del Programa Somos Defensores. Elaboración propia.

Junto a las amenazas y los homicidios, las judicializaciones y detenciones arbitrarias constituyen una de las estrategias de intimidación y censura más recurrentes contra defensoras y defensores, que se ven involucrados en procesos judiciales fraudulentos, frecuentemente acusados del delito de rebelión⁷⁸. 130 defensores y defensoras fueron judicializados en 2010; en 2011, se registraron 23 casos de detención arbitraria y durante 2012, 26 casos más⁷⁹.

A pesar de tratarse de una práctica sistemática, las violaciones contra defensoras y defensores permanecen en la impunidad. No se registran avances sustanciales ni en las investigaciones penales ni tampoco en las investigaciones disciplinarias por parte de la Procuraduría. Al contrario de lo establecido en la directiva 012/10, no se conocen casos de funcionarios públicos sancionados por atacar la labor de defensa de los derechos humanos. En cuanto a las investigaciones penales por las interceptaciones

⁷⁷ Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Comunicado de Prensa N° 19/11, CIDH expresa preocupación por amenazas contra organizaciones de derechos humanos en Colombia. Disponible en: <http://cidh.org/Comunicados/Spanish/2011/19-11sp.htm>.

⁷⁸ Particularmente grave es la situación del defensor David Ravelo quien fue condenado a 18 años de prisión en diciembre de 2012, en un proceso plagado de irregularidades que minan la legitimidad de esa decisión judicial. La condena se basa principalmente en los testimonios de dos paramilitares desmovilizados, entre ellos Mario Jaimes Mejía, alias de “El Panadero”, quien se encuentra en prisión, precisamente, por el trabajo de David Ravelo. A cambio del testimonio, su condena se redujo de 40 a 8 años de prisión. Por otra parte, la investigación fue dirigida por el Fiscal 22 de la Unidad Antiterrorismo William Pacheco, un ex policía que fue destituido de su cargo en esa institución tras verse implicado en un caso de desaparición forzada en 1991. De acuerdo con la legislación colombiana, este hecho lo inhabilita para el ejercicio de cualquier cargo en la fiscalía. Artículo 76, decreto 261/2000.

⁷⁹ Fuente: Sistema de Información de Agresiones a Defensores/as de Derechos Humanos (SIADDHH), del Programa Somos Defensores.

ilegales en contra de defensoras y defensores de derechos humanos perpetradas por el antiguo Departamento de Seguridad (DAS), y que salieron a la luz pública en 2007, hasta ahora no han sido vinculados aquellos que perpetraron las ordenes y se beneficiaron de esta estrategia de persecución⁸⁰. Tampoco se han abierto y depurado los archivos de inteligencia del Estado tal y como ha solicitado de manera reiterada la comunidad defensora de derechos humanos.

Las constantes agresiones e intimidaciones no han logrado impedir el trabajo. Por el contrario, las defensoras y defensores colombianos han jugado un papel fundamental no siempre bien valorado ni reconocido socialmente. Su trabajo ha contribuido no sólo a visibilizar las consecuencias de la guerra y los abusos sobre la población civil, sino que han tenido un rol fundamental en el fortalecimiento y desarrollo de una institucionalidad necesaria para la protección y la garantía integral de los derechos de todas las personas en el país. Paradójicamente, la fortaleza y la persistencia de ese trabajo es, precisamente, la razón principal del riesgo e inseguridad que enfrentan actualmente.

1.3. Análisis causal de las agresiones

Las agresiones contra la comunidad defensora de derechos humanos son la consecuencia más visible de la falta de garantías y protección. Por eso, enfocar en atender las agresiones en sí mismas, sin explorar las causas que propician los ataques, resulta insostenible en el largo plazo. Mientras que las causas permanezcan activas, las agresiones también se mantendrán y en consecuencia el número de víctimas continuará en aumento. La sistematización de los diálogos realizados en las regiones nos muestra un común denominador en relación con las causas que explican la persistencia de los ataques en contra de la comunidad defensora de derechos humanos:

Causa	Efecto
Estigmatización	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de reconocimiento y respaldo social. • Deslegitimación del trabajo. • Aumenta la vulnerabilidad frente a violaciones de los derechos a la vida, la libertad y la integridad.

Durante años, el Estado colombiano ha promovido la idea de que las defensoras y defensores de derechos humanos forman parte de las bases sociales de los grupos insurgentes y que contribuyen a su fortalecimiento. También se ha promovido la

⁸⁰ La ex directora Pilar Hurtado contra quien se habían acumulado un mayor número de pruebas se encuentra asilada en Panamá prófuga de la justicia y no hay resultados en la investigación contra el ex presidente Álvaro Uribe Vélez en su calidad de jefe del DAS por estos hechos.

idea de que las organizaciones defensoras de derechos humanos, especialmente las organizaciones dedicadas al litigio, actúan de mala fe para desfalcar el erario público, promoviendo demandas internacionales que resultan en el pago de indemnizaciones millonarias a cargo del Estado. Ese tipo de pronunciamientos suelen ser promovidos por funcionarios del Estado, tanto civiles como militares, recurriendo para ello a los medios de comunicación públicos y privados, generando un estado de opinión pública desfavorable hacia las personas que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos y aumentando su nivel de vulnerabilidad.

La estigmatización hacia la defensa de los derechos humanos forma parte de una práctica más amplia y extendida de represión de la disidencia política y de las expresiones organizadas de protesta social, que ha sido impulsada desde el Estado y reproducida socialmente. Históricamente este tipo de planteamientos han sustentado políticas como la de seguridad democrática, todavía vigente en Colombia, que se funda en la idea de que los apoyos de la insurgencia se mimetizan entre la población civil. Este es quizás uno de los rasgos más claros del déficit democrático que caracteriza el sistema político colombiano y que se manifiesta en la reproducción de estereotipos discriminatorios hacia las personas y los colectivos que emprenden acciones de protesta, que disienten de las políticas públicas hegemónicas o que luchan por sus derechos.

Desactivar del imaginario colectivo la idea de que la defensa de los derechos humanos forma parte de las actividades insurgentes de los grupos guerrilleros, constituye un primer paso necesario para generar garantías para el trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos.

Causa	Efecto
Persistencia del paramilitarismo	Se mantienen los ataques contra los defensores y defensoras de derechos humanos.

Los paramilitares han sido los mayores responsables de las agresiones contra la comunidad defensora de derechos humanos, situación que se mantiene hasta hoy. En el último año (2012) esos grupos fueron los presuntos autores del 41% del total de las agresiones registradas⁸¹. El desmonte del paramilitarismo es una de las necesidades más acuciantes en materia de derechos humanos en el país, y uno de los temas sobre los cuales más han insistido los órganos internacionales de protección en relación con la situación en Colombia. Históricamente las élites políticas, económicas y sociales del país han recurrido a grupos de violencia privada con el fin de defender y hacer prevalecer sus intereses. Los paramilitares han actuado bajo el auspicio de

⁸¹ De acuerdo con los datos del SIADDHH, en 2012 se cometieron 357 agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos. De ellas, el 41% fueron atribuidas a paramilitares; a las guerrillas se les atribuyó el 9% de los ataques; a la Fuerza Pública el 13%. En el 37% de los casos no se conoce el presunto autor de las agresiones. Ver: Programa Somos Defensores, *El efecto placebo: informe anual 2012*, Bogotá, 2013, pág. 29.

esas elites, en complicidad con la Fuerza Pública y contado con el apoyo, tolerancia y aquiescencia del Estado, que ha promovido leyes y medidas de política pública que han propiciado su conformación y sostenimiento.

Aunque el fenómeno del paramilitarismo es dinámico y se pueden identificar distintas etapas a lo largo del tiempo, siempre persisten rasgos en su modo de acción y en los objetivos que persiguen, que nos permiten identificarlos como una estrategia sostenida y aún vigente. Los paramilitares son usados como una herramienta de control que recurriendo al uso de la violencia consigue imponer un determinado modelo de organización social, económico y político. Por tanto, cuando hablamos de desmontar el paramilitarismo, nos referimos no sólo al aspecto armado, sino también al desmonte de las estructuras financieras y políticas que los sustentan. Se trata también de tomar medidas para fortalecer el Estado de Derecho y la democracia, de abrir los espacios de participación política y de reconocer la importancia y la legitimidad de las disidencias, de someterse a las reglas democráticas y renunciar definitivamente a la violencia privada como instrumento de poder político y de control social.

Causa	Efecto
Impunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Alienta la perpetración de nuevos ataques. • Los perpetradores permanecen libres. • Erosiona la confianza en el sistema de justicia.

La impunidad es un problema estructural de la justicia en Colombia, que afecta particularmente las violaciones a los derechos humanos. En un contexto de violaciones sistemáticas, la impunidad se ha convertido en un motor que alienta nuevas violaciones de derechos humanos, pues existe la percepción de que se pueden cometer crímenes sin que haya ninguna consecuencia. La impunidad también ha minado la confianza hacia las autoridades judiciales y causa una sensación de desprotección para las víctimas que ven truncadas sus expectativas de justicia, verdad y reparación.

La impunidad se manifiesta también en la falta de acción de los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación, para investigar y sancionar a los funcionarios públicos que desprestigian la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos, que se extralimitan en sus funciones para atacar su trabajo o que emprenden procesos judiciales sin fundamento que conducen a encarcelamientos arbitrarios.

El esclarecimiento de los responsables de los ataques contra la comunidad defensora de derechos humanos constituye una condición necesaria para generar garantías para el trabajo y proteger la labor de la defensa de los derechos humanos. Ello supone el esclarecimiento y reconocimiento de la responsabilidad de los funcionarios

públicos que están involucrados en los ataques y la adopción de medidas tendientes a evitar que ese tipo de conductas se repitan o se perpetúen entre los funcionarios del Estado. Así mismo, es necesario impulsar los procesos penales, adoptando metodologías adecuadas para la investigación de crímenes de sistema, documentar los patrones de agresión e identificar, juzgar y sancionar a los más altos responsables de los crímenes.

Causa	Efecto
<p>Falta de voluntad política</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas que contravienen los derechos humanos. • Erosiona la confianza en las autoridades públicas. • Impide la toma de decisiones y la puesta en marcha de medidas adecuadas para enfrentar los riesgos.

Finalmente, un cuarto elemento que fue identificado en todos los talleres regionales se refiere a la falta de voluntad política de las autoridades tanto a nivel nacional como local. Esa situación se refleja, por ejemplo, en la falta de seguimiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos con comunidades étnicas en relación con la consulta previa para la implementación de proyectos agroindustriales y mineros en territorios colectivos; o en la falta de seguimiento a las directivas ministeriales, presidenciales y otras similares, por parte de las autoridades responsables para garantizar su cumplimiento, de manera que el impacto de este tipo de herramientas se reduce sustancialmente.

La falta de voluntad política se refleja también en la implementación de medidas contradictorias al nivel de las políticas públicas del Estado. Al mismo tiempo que declara reconocer el derecho a la consulta previa para las comunidades étnicas, impulsa acuerdos para exploraciones intensivas en territorios colectivos para la explotación de recursos minero energéticos. Al mismo tiempo que declara reconocer y respetar la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos, mantiene prácticas de inteligencia ilegal y judicializaciones arbitrarias en su contra. Al mismo tiempo que se declara comprometido con los derechos de las víctimas extiende la competencia del fuero penal militar, cerrando la puerta para el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos que comprometen directamente la responsabilidad de la Fuerza Pública.

La falta de voluntad política impide la puesta en marcha de los acuerdos entre la sociedad civil y el Estado, y termina por erosionar la confianza hacia las autoridades públicas, ante la falta de resultados. Un compromiso real con los derechos humanos significa la adopción de los derechos como el marco para las acciones del Estado y, al mismo tiempo, como el contenido sustancial de la democracia.

2. Objetivos del Plan nacional de garantías

Objetivo general:

Generar garantías integrales para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa de los derechos humanos, con enfoque diferencial y de género, de acuerdo a la normatividad internacional en la materia.

Objetivos específicos:

- Identificar las causas del riesgo y orientar la acción del Estado para eliminar y transformar los riesgos y reducir la vulnerabilidad mediante la acción coordinada de la institucionalidad nacional y local.
- Adoptar medidas oportunas y adecuadas para la atención de personas y colectivos en riesgo, desde un enfoque de género y diferencial, que se adapten a sus necesidades y que garanticen la sostenibilidad del trabajo a favor de los derechos humanos.
- Implementar medidas de política pública tendientes a evitar la repetición de las violaciones, en contra de los defensores y defensoras de los derechos humanos mediante la promoción de una cultura de los derechos humanos, el esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento de la legitimidad y legalidad del trabajo de defensa de los derechos humanos, la aplicación de justicia con sanción a los responsables y la preservación de la memoria como garantía de no repetición.
- Implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación de la política pública de prevención, protección y garantías de no repetición.

3. Componentes del Plan nacional de garantías

La propuesta consta de tres estrategias o componentes: i) **prevención**: enfocado en la transformación de lo que hemos llamado *causas estructurales del riesgo*, con el objetivo de eliminar las fuentes potenciales de ataques contra la comunidad defensora de derechos humanos; ii) **protección**: dirigido a la atención urgente de situaciones de riesgo inminente en las cuales la vida o la integridad se encuentran seriamente amenazadas y se requiere una acción inmediata para salvaguardarlas sin que esto genere la desarticulación social; iii) **garantías de no repetición**: enfocado en generar las condiciones necesarias para evitar que las violaciones ocurran de nuevo.

Las estrategias propuestas deben entenderse como un *sistema*, de tal forma que las unas se complementan a las otras e interactúan entre sí. No es posible desarrollar la política propuesta de manera integral si alguna de las estrategias es dejada de lado. Las tres actúan de manera simultánea y se permean las unas a las otras de manera que los avances (o los retrocesos) en una de ellas afectan al conjunto de la política. A continuación se desarrollan cada una de las estrategias propuestas,

señalando los objetivos generales y específicos de cada componente; las líneas de acción y los instrumentos de política, es decir, los grandes campos de trabajo y las herramientas para implementar los objetivos planteados; así como los responsables por cada acción.

3.1. Estrategia de prevención

La ausencia de una política de prevención consistente y articulada dirigida a eliminar el riesgo, es la principal debilidad del actual sistema nacional de protección. A partir del diagnóstico de problemas que se ha presentado y teniendo en cuenta los patrones de riesgo identificados por la comunidad defensora de derechos humanos, este componente apunta a dotar al Estado de las herramientas necesarias para identificar tempranamente los riesgos, de manera que ese diagnóstico oriente la acción del Estado en forma oportuna y eficaz para crear un clima de respeto, reconocimiento y garantías para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.

Objetivo de la estrategia de prevención: transformar las causas estructurales del riesgo y eliminar las fuentes potenciales de ataques contra la comunidad defensora de derechos humanos.

Objetivos específicos de la estrategia: i) Dotar al Estado de herramientas para la identificación temprana de los riesgos; ii) Fortalecer las capacidades institucionales tanto a nivel nacional como territorial para asegurar una respuesta rápida, adecuada y eficaz, en cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención y protección; iii) Diseñar e implementar estrategias de promoción y fortalecimiento del derecho a defender los derechos humanos; iv) armonizar y coordinar la acción del Estado para enfrentar y transformar factores de vulnerabilidad.

Línea de acción	Instrumento de política	Instituciones responsables
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Diagnóstico, monitoreo y seguimiento permanente a la situación de derechos humanos y derecho humanitario (mientras persista el conflicto armado interno) e identificación temprana de riesgos.</i> <p>Es necesario contar con un sistema especializado de seguimiento y monitoreo permanente de la situación de derechos humanos y DIH dirigido a identificar tempranamente escenarios de riesgo. La información producida por el Sistema debe orientar la acción del Estado en la implementación de</p>	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Sistema nacional de información en derechos humanos.</i> <p><u>El sistema debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con metodologías adecuadas para la identificación temprana de riesgos asociados al ejercicio del derecho a defender los derechos humanos. • Introducir indicadores sensibles a los riesgos asociados al género, la condición étnica y/o cualquier otro aspecto relevante que afecte el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Defensoría del Pueblo. • Sistema de Alertas Tempranas - SAT. • Ministerio del Interior. • Observatorio DH y DIH - Programa Presidencial de Derechos Humanos.

(Continúa)

Línea de acción	Instrumento de política	Instituciones responsables
<p>planes y programas que desarticulen o anticipen los riesgos identificados.</p> <p>El Sistema debe adoptar metodologías de derechos humanos para la recolección, procesamiento y análisis de información.</p> <p>Esta línea de acción debe contribuir al fortalecimiento del Sistema de Alertas Temprana (SAT) de la Defensoría del Pueblo, como instrumento de seguimiento sobre la situación de derechos humanos y DIH y para orientar la acción preventiva de las autoridades públicas.</p>		
<p>• <i>Fortalecimiento institucional</i></p> <p>Esta línea de acción apunta a asegurar que el entramado institucional involucrado en la prevención y protección de los derechos humanos actúe de manera coherente y articulada, de manera que se pueda asegurar una respuesta rápida, adecuada y eficaz, en cumplimiento de las obligaciones de materia de prevención y protección.</p> <p>Esta línea también apunta a enfrentar todo tipo de corrupción de funcionarias y funcionarios públicos, incluyendo entre otras conductas: mantener relaciones de connivencia o tolerancia con grupos armados; actuar en beneficio de intereses particulares y en detrimento de los derechos humanos de la comunidad a cambio de sobornos o prebendas.</p>	<p>* <i>Protocolo de coordinación interinstitucional Nación-Territorio.</i></p> <p><u>El Protocolo debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Clarificar roles y responsabilidades entre nivel nacional y el nivel local. • Generar procesos eficaces de coordinación interinstitucional a nivel local y nacional. <p>* <i>Programa de formación permanente en derechos humanos para funcionarios/as públicos.</i></p> <p><u>El programa debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Brindar capacitación permanente a funcionarias y funcionarios públicos. • Garantizar la instalación de capacidades institucionales en relación con los derechos humanos • Velar por la actualización permanente del funcionariado público. <p>* <i>Programa anticorrupción</i></p> <p><u>El programa debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Enfrentar y prevenir la corrupción de las funcionarias y funcionarios públicos a nivel nacional y territorial. • Investigar y sancionar funcionarias y funcionarios públicos corruptos. • Garantizar transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Interior. • Procuraduría General de la Nación. • Defensoría del Pueblo. • Entes territoriales. • Entidades encargadas de la atención y reparación integral a las víctimas.

(Continúa)

Línea de acción	Instrumento de política	Instituciones responsables
	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a recuperar la confianza en la institucionalidad a nivel territorial y nacional. 	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fortalecimiento tejido social y organizativo</i> <p>Esta línea apunta al desarrollo de estrategias preventivas basadas en la garantía de la continuidad del trabajo, la permanencia en el territorio y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones, los colectivos y las comunidades para la detección del riesgo y el desarrollo de estrategias propias de protección y prevención.</p>	<p><i>Programa para la gestión participativa del territorio</i></p> <p><u>El programa debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar medidas de política pública para proteger los territorios comunitarios de comunidades afro, indígenas y campesinas. • Garantizar la aplicación del mecanismo de consulta previa, según lo establecido por el Convenio 169 de la OIT en territorios colectivos, étnicos asegurando la participación amplia, libre e informada de las comunidades. • Impulsar el ejercicio de veedurías ciudadanas en la gestión del territorio. • Promover y respaldar la participación activa de las comunidades y organizaciones sociales de base en la formulación e implementación de los planes de desarrollo locales y demás espacios pertinentes relacionados con la tenencia y el uso de la tierra. <p><i>Programa de prevención del riesgo</i></p> <p><u>El programa debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Proveer formación y actualización permanente en herramientas para el diagnóstico e identificación temprana del riesgo, dirigido a defensoras y defensores de derechos humanos, garantizando la autonomía e independencia de las y los defensores y de sus organizaciones. • Promover y apoyar estrategias de autoprotección. • Estimular la articulación de redes entre distintas expresiones de movimiento social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Defensoría del Pueblo. • Ministerio del Interior. • Ministerio de Educación. • Ministerio de Cultura. • Gobiernos locales. • Secretarías de educación departamental y municipal. • Organizaciones sociales y de derechos humanos de la sociedad civil.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Medidas de carácter político, judicial, administrativo y legislativo</i> <p>Tendientes a reconocer y proteger el ejercicio y la defensa de los derechos humanos de manera integral.</p>	<p><i>Estrategia para la promoción del derecho a defender los derechos humanos</i></p> <p><u>La estrategia debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover, reconocer y respaldar públicamente la labor de defensoras y defensores de derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Interior. • Programa Presidencial para los Derechos Humanos. • Gobiernos locales. • Ministerio de Defensa. • Ministerio de Comunicaciones. • Todas las ramas del poder público.

(Continúa)

Línea de acción	Instrumento de política	Instituciones responsables
<p>Las medidas de carácter político también deben contribuir a armonizar las acciones del Estado y sus políticas pública absteniéndose de impulsar medidas que vayan en contravía de los derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir ampliamente la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos, resaltando su contribución a la democracia y al fortalecimiento del Estado de Derecho. • Establecer un mecanismo de interlocución permanente entre el Estado la comunidad defensora de derechos humanos, como principal interlocutora en la formulación, gestión e implementación de una política pública de derechos humanos. <p><i>Plan para la armonización de las políticas públicas y los derechos humanos</i></p> <p><u>El Plan debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que el Estado se abstenga de impulsar medidas legislativas o de otro orden que vayan en contravía de los derechos humanos. • Incorporar y garantizar la transversalización de las obligaciones en materia de derechos humanos en las políticas públicas y la gestión del Estado. 	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Reducción de la vulnerabilidad</i> <p>En concordancia con los lineamientos de seguridad humana, la estrategia de prevención pretende contribuir a crear un ambiente propicio para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos en un ambiente libre de amenazas. El enfoque de seguridad humana supone una lectura compleja de los riesgos. Apunta a identificar los factores que generan o que profundizan la vulnerabilidad y que pueden estar asociados a situaciones tales como el género, la segregación, la exclusión, la marginalidad y la pobreza. Esta línea apunta a identificar las vulnerabilidades asociadas a factores como los mencionados y a la adopción de medidas para enfrentar y transformar las vulnerabilidades.</p>	<p><i>Programa de reducción de vulnerabilidades</i></p> <p><u>El programa debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar amenazas según regiones y sectores poblacionales. • Adoptar metodologías adecuadas con enfoque de género y diferencial. • Establecer mecanismos para la identificación de riesgos con la participación activa de la comunidad defensora de derechos humanos • Articular la institucionalidad local y nacional en la atención y reducción de vulnerabilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Interior. • Gobiernos locales. • Organizaciones sociales y de derechos humanos.

(Continúa)

(Continuación)

Línea de acción	Instrumento de política	Instituciones responsables
<p><i>Desmilitarización de la vida social y comunitaria</i></p> <p>Esta línea apunta a promover y fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, una cultura de respeto de la diversidad y la desmilitarización de la vida social y comunitaria.</p>	<p><i>Programa de lucha contra el paramilitarismo</i></p> <p><u>El programa debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Depurar las fuerzas militares. • Depurar los archivos de inteligencia. • Desarticular las redes de financiación y apoyo social y político al paramilitarismo • Sancionar aquellos que los instigan, promueven y financian. • Generar políticas de desarme ciudadano. <p><i>Plan de promoción y fortalecimiento de la ciudadanía y fomento de la cultura democrática</i></p> <p><u>El Plan debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos. • Generar o implementar mecanismos de participación ciudadana tales como las veedurías ciudadanas. • Promover y respaldar las organizaciones sociales como estrategia para facilitar y fortalecer la participación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República. • Ministerio del Interior. • Fiscalía General de la Nación. • Procuraduría General de la Nación. • Ministerio de Defensa Nacional.

3.2. Estrategia de protección

Este componente de la propuesta se concentra en las herramientas idóneas para actuar de manera urgente en casos de riesgo inminente. De manera complementaria con el primer componente, esta estrategia se activa cuando los dispositivos previstos como estrategia de prevención no han funcionado o han sido insuficientes. Aquí nos enfocamos en medidas concretas tanto individuales como colectivas dirigidas no solo a los individuos sino también a las organizaciones y los procesos que requieren acciones especiales de protección.

Objetivo de la estrategia de protección: garantizar la vida, libertad e integridad de defensoras y defensores de derechos humanos, que se encuentran en situaciones de riesgo inminente.

Objetivos específicos de la estrategia de protección: i) Brindar medidas de protección urgente, tanto materiales como políticas a personas, organizaciones y/o procesos que enfrentan situaciones de riesgo inminente; ii) Mejorar la capacidad de res-

puesta institucional del Estado a nivel nacional y territorial; iii) Desarrollar medidas de protección con enfoque diferencial y de género, atendiendo a las necesidades diversas de las defensoras y defensores de derechos humanos.

Línea de acción	Instrumento de política	Instituciones responsables
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Protección a personas y colectivos en situación de riesgo</i> <p>Esta línea apunta a la creación de herramientas para la atención urgente y oportuna de situaciones de riesgo inminente en donde la vida, la libertad o la integridad se encuentran seriamente amenazadas.</p> <p>Las medidas, además de oportunas, deben tener en consideración aspectos tales como las especificidades de género, etnia, la condición rural o urbana de las defensoras y defensores y cualquier otro aspecto relevante, con el fin de adoptar medidas pertinentes.</p> <p>Así mismo, la protección integral requiere desarrollar herramientas que permitan no sólo preservar la vida e integridad de las personas individualmente consideradas, sino también de los procesos comunitarios y sociales de los que forman parte y que los sustentan, impidiendo la destrucción de los tejidos sociales, de los procesos comunitarios de base y de las organizaciones defensoras de derechos humanos en un sentido amplio.</p>	<p><i>Plan nacional de prevención y protección</i></p> <p><u>El plan debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un instrumento de coordinación entre las regiones y la UNP para la atención de situaciones de riesgo inminente. • Revisar y mejorar los protocolos de análisis de riesgo introduciendo un enfoque diferencial y de género. • Fomentar e incorporar medidas de autoprotección. • Incorporar medidas de protección flexibles que se ajusten a las necesidades de protección según las particularidades de cada caso. • Adoptar medidas de protección concertadas con los destinatarios de las mismas. • Crear un mecanismo de evaluación permanente para realizar los ajustes pertinentes de manera oportuna. • Garantizar que las medidas de protección incorporen los grupos familiares. • Incorporar medidas de acompañamiento psicosocial como herramientas de protección. • Garantizar recursos adecuados y suficientes para atender situaciones de inminente riesgo, incluyendo, entre otros: desplazamiento de personas, familias y colectivos; medios de transporte; refugios o albergues temporales; programas de seguridad alimentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del interior • Unidad Nacional de Protección – UNP. • Fiscalía General de la Nación. • Defensoría del Pueblo. • Personería. • Procuraduría General de la Nación. • Gobiernos locales. • Organizaciones de la sociedad civil.

3.3. Estrategia de garantías de no repetición

Las garantías de no repetición constituyen en sí mismas mecanismos de prevención, ya que se enfocan en evitar que las violaciones ocurran de nuevo. No es fácil, entonces, establecer una línea divisoria tajante entre las estrategias de prevención y las estrategias de no repetición. Por eso, aquí nos concentramos en aquellas acciones que, al tiempo que contribuyen a generar cambios de largo plazo, son una condición de sostenibilidad de las acciones que se desarrollan en las dos estrategias anteriores.

Objetivo de la estrategia de garantías de no repetición: Generar las condiciones necesarias para evitar que las violaciones contra defensoras y defensores de derechos humanos ocurran de nuevo

Objetivos específicos de la estrategia de garantías de no repetición: i) Promover el esclarecimiento de los crímenes cometidos contra defensoras y defensores de derechos humanos, incluyendo la identificación, juicio y sanción de los responsables; ii) Depurar la Fuerza Pública y organismos de seguridad del Estado; iii) Promover una cultura de los derechos humanos; iv) Implementar mecanismos de preservación de la memoria de las defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia.

Línea de acción	Instrumento de política	Instituciones responsables
<p><i>Lucha contra la impunidad</i></p> <p>La luchar contra la impunidad debe estar en el centro de las políticas de no repetición. La experiencia colombiana muestra que la impunidad ha actuado como un motor que alienta las violaciones de derechos humanos, mientras que la justicia constituye un factor de seguridad, de prevención y una base para la consolidación de la paz. Estas medidas deben contribuir al esclarecimiento de los hechos, a la sanción de los responsables, a la reparación integral de las víctimas y la construcción de la verdad y la memoria colectivas sobre lo sucedido.</p>	<p><i>Plan nacional de lucha contra la impunidad</i></p> <p><u>El Plan debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Articular la institucionalidad del Estado a nivel nacional y local con el fin de identificar, juzgar y sancionar los responsables de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. • Definir responsabilidades en los niveles nacional, departamental y local, así como los roles que debe cumplir cada entidad del Estado en la lucha contra la impunidad. • Establecer directrices para la acción de todas las autoridades nacionales y locales que tengan responsabilidades en la lucha contra la impunidad. • Buscar acuerdos de cooperación técnica para el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas en Colombia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Interior • Ministerio de Justicia • Fiscalía General de la Nación. • Procuraduría General de la Nación. • Defensoría del Pueblo. • Gobiernos locales. • Organizaciones sociales, de víctimas y de derechos humanos de la sociedad civil.
<p><i>Recomposición de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad del Estado</i></p> <p>La Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado han actuado a menudo atacando la legítima labor de las defensoras y defensores de derechos humanos. Por eso, es indispensable esclarecer y depurar estos organismos a fin de garantizar el desmonte de cualquier acción en su contra así como para evitar que actos como las interceptaciones ilegales, los seguimientos y la estigmatización vuelvan a repetirse.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enfrentar la estigmatización por parte de la Fuerza Pública contra líderes sociales, campesinos, indígenas, militantes de partidos de oposición y contra las defensoras y defensores de derechos humanos. • Enfrentar la corrupción dentro de la Fuerza Pública, incluyendo la connivencia, tolerancia y aquiescencia con grupos paramilitares. • Crear instrumento de monitoreo por parte de las autoridades civiles de la actuación de las fuerzas militares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Interior. • Ministerio de Defensa. • Ministerio Público.

(Continúa)

Línea de acción	Instrumento de política	Instituciones responsables
<p>Esta línea apunta a implementar medidas para garantizar el reconocimiento y respeto del derecho a defender los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear instrumento de monitoreo por parte de las autoridades civiles de la actuación de las fuerzas militares. • Generar mecanismos que garanticen la independencia entre la autoridad civil y militar. • Revisar la concepción del papel de la fuerza pública. 	
<p>• <i>Promoción de una cultura de los derechos humanos y de respeto a la legalidad internacional y de derechos humanos</i></p> <p>Esta línea apunta a crear condiciones de sostenibilidad en el largo plazo para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos. Busca promover un clima social de respeto y reconocimiento de los derechos humanos no solo como herramientas de exigibilidad jurídica de los derechos, sino también como las bases para la construcción de la convivencia ciudadana, dentro de una sociedad democrática, justa e incluyente. Promover una cultura de los derechos humanos tiene que ver con la apropiación social de los derechos y de los principios de la justicia, la solidaridad, el reconocimiento y respeto de la diversidad.</p>	<p><i>Estrategia pedagógica de promoción de los derechos humanos dirigida a la ciudadanía en su conjunto</i></p> <p><u>La estrategia debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar una cátedra de derechos humanos permanente en todos los niveles de la educación. • Incluir en los programas de formación el enfoque diferencial y de género. • Implementar herramientas tales como convenios con universidades e instituciones de educación a través de alianzas estratégicas del orden local, regional, nacional e internacionales para la promoción y formación en derechos humanos. • Fomentar escuelas de educación no formal de formación de líderes en derechos humanos. <p><i>Estrategia de difusión masiva de una cultura de los derechos humanos</i></p> <p><u>La estrategia debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar medios de comunicación alternativos como las radios comunitarias y otros pertinentes como herramienta para fomentar la participación ciudadana, la libertad de expresión y de pensamiento. • Implementar campañas permanentes de sensibilización sobre la situación de los derechos humanos y las necesidades de los grupos más vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Interior. • Programa Presidencial para los derechos humanos. • Ministerio de Educación Nacional. • Gobiernos locales.
<p><i>Construcción de memoria y verdad histórica</i></p> <p>Así como los efectos de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y del conflicto armado tienen consecuencias sobre</p>	<p><i>Plan nacional para documentar la memoria y la verdad histórica</i></p> <p><u>El plan debe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar y promover la investigación independiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Interior. • Programa Presidencial para los derechos humanos. • Centro de Memoria Histórica. • Observatorios de DDHH y DIH la sociedad civil. • Ministerio de Comunicaciones.

(Continúa)

(Continuación)

Línea de acción	Instrumento de política	Instituciones responsables
el conjunto de la sociedad, es necesario desarrollar herramientas sociales para superar esas consecuencias. Esta línea apunta a construir colectivamente la memoria de lo ocurrido desde una lectura plural y diversa.	<ul style="list-style-type: none">• Apoyar la publicación y difusión de documentos y estudios alternativos sobre derechos humanos y DIH que contribuyan a la construcción de la memoria colectiva.• Salvaguardar la memoria colectiva.• Fomentar espacios para la memoria colectiva y estrategias para reconocer y dignificar las víctimas.• Desarrollar programas tendientes a recuperar la cultura y los modos de vida de comunidades afectadas.• Rescatar del patrimonio socio cultural de las comunidades.	

Conclusión

Las defensoras y defensores de derechos humanos son la conciencia crítica de la sociedad. Juegan un papel crucial en el fortalecimiento del Estado de Derecho, contribuyen a la construcción de la paz y dinamizan la democracia, precisamente porque su trabajo consiste en denunciar las injusticias, en luchar contra la impunidad, en promover el respeto y reconocimiento de las víctimas, en exigir garantías para los derechos humanos. En un Estado democrático de derecho, la protección y la garantía efectiva de los derechos humanos en su integralidad, es una condición necesaria de legitimidad. En un país como Colombia, proteger y garantizar el derecho a defender los derechos humanos, es imprescindible para superar la violencia y avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa, democrática e incluyente. Esta propuesta se ha construido con los aportes de cientos de personas comprometidas con la defensa de los derechos humanos en Colombia. Es un aporte de las defensoras y defensores de derechos humanos colombianos a la construcción de una política pública integral de garantías, prevención y protección, centrada en las personas, que asegure la sostenibilidad del trabajo y de los procesos sobre los que se asienta la exigibilidad de los derechos humanos.

Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

La Asamblea General

Reafirmando la importancia que tiene la observancia de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos en todos los países del mundo,

Reafirmando también la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos² y de los Pactos internacionales de derechos humanos Resolución 2200 A (XXI), anexo, como elementos fundamentales de los esfuerzos internacionales para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la importancia de los demás instrumentos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas y a nivel regional,

Destacando que todos los miembros de la comunidad internacional deben cumplir, conjunta y separadamente, su obligación solemne de promover y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna, en particular sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y reafirmando la importancia particular de lograr la cooperación internacional para el cumplimiento de esta obligación, de conformidad con la Carta,

Reconociendo el papel importante que desempeña la cooperación internacional y la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos, incluso en relación con violaciones masivas, flagrantes o sistemáticas como las que resultan del *apartheid*, de todas las formas de discriminación racial, colonialismo, dominación u ocupación extranjera, agresión o amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional o la integridad territorial, y de la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a

la libre determinación y el derecho de todos los pueblos a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y sus recursos naturales,

Reconociendo la relación entre la paz y la seguridad internacionales y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y consciente de que la ausencia de paz y seguridad internacionales no excusa la inobservancia de esos derechos,

Reiterando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universalmente indivisibles e interdependientes y que están relacionados entre sí, debiéndose promover y aplicar de una manera justa y equitativa, sin perjuicio de la aplicación de cada uno de esos derechos y libertades,

Destacando que la responsabilidad primordial y el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales incumbe al Estado,

Reconociendo el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover el respeto y el conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional,

Declara:
Artículo 1

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Artículo 2

1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.
2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.

Artículo 3

El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos

y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades.

Artículo 4

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscabe o contradiga los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas ni de que limite las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos², de los Pactos internacionales de derechos humanos³ o de otros instrumentos y compromisos internacionales aplicables en esta esfera, o constituya excepción a ellas.

Artículo 5

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

- a) A reunirse o manifestarse pacíficamente;
- b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
- c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Artículo 6

Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

- a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;
- b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

Artículo 7

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación.

Artículo 8

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.
2. Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 9

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.
2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.
3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:
 - a) Denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Es-

tado, las cuales deben emitir su decisión sobre la denuncia sin demora indebida;

- b) Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones y los compromisos internacionales aplicables;
 - c) Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.
4. A los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.
5. El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.

Artículo 10

Nadie participará, por acción o por el incumplimiento del deber de actuar, en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y nadie será castigado ni perseguido por negarse a hacerlo.

Artículo 11

Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho al legítimo ejercicio de su ocupación o profesión. Toda persona que, a causa de su profesión, pueda afectar a la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales de otras personas deberá respetar esos derechos y libertades y cumplir las normas nacionales e internacionales de conducta o ética profesional u ocupacional que sean pertinentes.

Artículo 12

- 1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.
3. A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 13

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración.

Artículo 14

1. Incumbe al Estado la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
2. Entre esas medidas figuran las siguientes:
 - a) La publicación y amplia disponibilidad de las leyes y reglamentos nacionales y de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos;
 - b) El pleno acceso en condiciones de igualdad a los documentos internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluso los informes periódicos del Estado a los órganos establecidos por los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que sea Parte, así como las actas resumidas de los debates y los informes oficiales de esos órganos.
3. El Estado garantizará y apoyará, cuando corresponda, la creación y el desarrollo de otras instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio sometido a su jurisdicción, como, por ejemplo, mediadores, comisiones de derechos humanos o cualquier otro tipo de instituciones nacionales.

Artículo 15

Incumbe al Estado la responsabilidad de promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los niveles de la educación, y de garantizar que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos.

Artículo 16

Los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las diferentes mentalidades de las sociedades y comunidades en las que llevan a cabo sus actividades.

Artículo 17

En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.

Artículo 18

1. Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad y dentro de ella, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.
3. Análogamente, les corresponde el importante papel y responsabilidad de contribuir, como sea pertinente, a la promoción del derecho de toda persona a un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener una aplicación plena.

Artículo 19

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un individuo, grupo u órgano de la sociedad o a cualquier Estado el derecho a desarrollar actividades o realizar actos que tengan por objeto suprimir los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración.

Artículo 20

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que permita a los Estados apoyar y promover actividades de individuos, grupos de individuos, instituciones u organizaciones no gubernamentales, que estén en contradicción con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

8 de marzo de 1999