

STOP WARS

EPISODIO III

**PROTECCIÓN EN COLOMBIA:
LA AMENAZA FANTASMA**



**PROGRAMA
SOMOS DEFENSORES**

PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A
DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

PROTECCIÓN EN COLOMBIA LA AMENAZA FANTASMA

Estanislao Zuleta en su ensayo "Sobre la Guerra" señala un camino para entender los conflictos sociales y su capacidad transformadora: "Una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De reconocerlos y de contenerlos. De vivir no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos. Que sólo un pueblo escéptico sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto, es un pueblo maduro para la paz.

**STOP WARS – Paren la guerra contra los defensores(as)
EPISODIO III
Protección en Colombia: La Amenaza Fantasma**



Calle 19 No. 4-88 Oficina 1302 Bogotá D.C. – Colombia.
Tel: (051) 2814010 - 2814055 / www.somosdefensores.org
prensa@somosdefensores.org
2017

ISBN: Volumen: 978-958-98614-7-9
Obra completa: 978-958-98614-4-8

El Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de derechos humanos - Somos Defensores, es un espacio de protección que busca desarrollar una propuesta integral para prevenir agresiones y proteger la vida de las personas que corren riesgos por su labor como defensores de derechos humanos, cuando resguardan los intereses de grupos sociales y comunidades afectadas por la violencia en Colombia. El Programa Somos Defensores está conformado por:



**Esta edición fue realizada por el Programa Somos Defensores,
bajo la dirección de la Asociación MINGA**

Diseño, Diagramación e Impresión
Editorial CÓDICE S.A.S.

Coordinación Editorial y de Publicación
Carlos A. Guevara y Diana Sánchez

Autor(es)
Leonardo A. Díaz Morales

Colaboradores especiales
Julisa Pilar Ramos Quintero - MINGA
Mónica Tatiana Delgado - Investigadora Nodo de Construcción de Saberes Populares, Orinoco Magdalena

Agradecimientos
MISEREOR K.Z.
Ariadna Tovar Ramírez - Amnistía Internacional, Oficina Regional para las Américas - México
Fabio Miguel Monroy Martínez, SERPAJ - Colombia
Equipo de trabajo del Centro de Atención Psicosocial - CAPS

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a las organizaciones e instituciones que apoyan esta publicación. Esta publicación es de carácter cultural, pedagógico y su distribución es gratuita. Puede fotocopiar y reproducirse siempre y cuando se cite la fuente. La impresión de nuestro informe es posible gracias a los recursos de la Diakonia Suecia y la Embajada de Noruega en Colombia.



Embajada de Noruega



El trabajo del Programa Somos Defensores es posible en 2017 gracias al apoyo de la Embajada de Noruega en Colombia, y las agencias de cooperación internacional DIAKONIA, MISEREOR y Terre des Hommes - Schweiz.

Contenido

Prólogo.....	5
Presentación	9
Capítulo I. El movimiento de derechos humanos y la lucha por la protección y garantías	13
1.1. El Estado afronta la temática de Derechos Humanos.....	18
1.2. La búsqueda de garantías para la defensa de los derechos humanos.....	25
1.3. El derecho fundamental a la seguridad personal.....	27
1.4. Rol de la comunidad internacional en la facilitación y las observaciones del diálogo Gobierno - ONG - DDHH.....	49
1.5. Creación de la Unidad Nacional de Protección, UNP.....	51
Capítulo II. Marco Normativo de la Protección en Colombia.....	55
2.1. Antecedentes normativos.....	55
2.2. La Normatividad de los Programas de Protección.....	61
Capítulo III. Experiencias Colectivas de Protección y Autoprotección, dos miradas diferentes hacia un mismo objetivo.....	79
3.1. La Asociación de Trabajadores Campesinos de Carare, ATCC	81
3.2. Experiencias de Protección Comunitaria en Mogotes	83
3.3. La Guardia Indígena	97
3.4. El Sur del Cesar, un territorio en eterna disputa	100
3.5. La resistencia: procesos organizativos, estrategias de sobrevivencia en el territorio. Construcción de comunidades emocionales y re-creación de prácticas socioculturales	112

3.6. Registro de procesos de protección colectiva desde la institucionalidad.....	119
Capítulo IV.	
Protección Integral y Garantías: Un Camino por Recorrer	141
4.1. Protección en el Post Acuerdo	142
4.2. Avances institucionales en protección, prevención e investigación para la protección de los derechos humanos en el post acuerdo...	151
4.3. Prevención para los Derechos Humanos	152
4.4. Mesa Nacional de Garantías.....	159
4.5. Nueva normatividad producto de los acuerdos de paz de La Habana	163
4.6. Protección para Los Derechos Humanos.....	170
Conclusiones	181
Recomendaciones	185
Referencias	191

Prólogo

Ante el trascendental momento que vive Colombia con la implementación de los acuerdos de paz entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), pero también ante el creciente ambiente de violencia e impunidad que enfrentan las personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales, el informe de Somos Defensores, *Protección en Colombia: La amenaza fantasma* es un ejercicio vital para identificar los enormes desafíos que en términos de derechos humanos estarán afrontando las autoridades del Estado en los próximos años, así como un valioso instrumento donde se recogen estrategias de respuesta concretas ante la encrucijada por la paz y la justicia.

Un primer aspecto importantísimo de este informe es el recuento histórico que Somos Defensores hace de los distintos contextos hostiles y favorables a la defensa de los derechos humanos desde finales de los años 70 y hasta el 2006. En este recuento, basado en la perspectiva y la documentación hecha por la sociedad civil colombiana y a partir de la cobertura de medios de comunicación, se empiezan a identificar algunas causas estructurales que hacen que el trabajo de defensa de los derechos humanos en Colombia sea uno de los más peligrosos. Entre otras causas: el que las investigaciones penales en casos de ataques contra personas defensoras no incluyan necesariamente la hipótesis de investigación de que el ataque pudo haber sido cometido como retaliación por la defensa y promoción de derechos humanos o la ausencia de campañas de reconocimiento de la legítima e importante labor que realizan quienes defienden derechos humanos.

En este primer apartado también se recoge la historia del actual sistema de protección a víctimas del conflicto armado, que incluye la protección

de personas defensoras de derechos humanos y otras poblaciones en riesgo como las y los periodistas y sindicalistas. Dado que Colombia, es uno de los países en la región que junto con México ha ido a la vanguardia con la creación de sistemas de protección estatal para personas defensoras de derechos humanos, es importante que se dé a conocer los orígenes del actual sistema para poder identificar debilidades y fortalezas que provienen de factores históricos e institucionales. Y de esta forma, buscar generar condiciones para que las autoridades colombianas retomen la prioridad que debe tener la protección y busquen otorgarla desde una mirada más integral y adecuada a la realidad que enfrentan las personas defensoras en el país.

En un segundo apartado, el informe da cuenta del entramado normativo creado a lo largo de los años, dirigido a la protección de personas defensoras. En este capítulo, se hace un balance de los retos que ha tenido que afrontar la aplicación de estas normativas y se muestra claramente que no necesariamente la adopción de normas se traduce en una protección más integral u holística. Por el contrario, en el acápite se identifican problemas del diseño institucional y del entendimiento entre las autoridades de protección, que llevan a que la noción de protección se vea restringida a un enfoque policivo o militarizado, y donde se deja en un segundo lugar tanto las medidas de prevención de la violencia contra personas defensoras, como la necesidad de abordar las causas estructurales de la violencia en su contra, entre ellas la impunidad frente a los ataques sufridos por estas personas y la estigmatización de ellas y las organizaciones a las que pertenecen. La identificación del reto que implica la acción coordinada interinstitucional y la necesidad de la apropiación de la responsabilidad de protección en los distintos niveles territoriales y no únicamente en el nivel central del estado, es un aporte fundamental de este apartado.

En un tercer capítulo, el informe se refiere a casos concretos que visibilizan las necesidades diferenciadas de protección de diversos procesos de defensa de derechos humanos, y el trabajo comunitario y colectivo hecho por estos mismos procesos para identificar necesidades de protección y estrategias para afrontar los riesgos. Este capítulo, sin duda debería ser tomado como una herramienta de trabajo en la construcción de estrategias de protección integral desde lo estatal, y como un insu-

mo que muestra la riqueza de hablar directamente con las comunidades acerca de su contexto y necesidades de protección, con el objetivo de proveer una de tipo integral.

Finalmente, en el capítulo 4 del informe se hace un análisis de la nueva institucionalidad creada por los Acuerdos de Paz, que tiene por objetivo crear un contexto más favorable a la defensa de derechos humanos, y dismantelar las estructuras paramilitares que durante años han estado entre las principales perpetradoras de ataques contra personas defensoras de derechos humanos.

Durante años, Amnistía Internacional, un movimiento de más de 7 millones de personas alrededor del mundo, ha investigado de cerca la situación de derechos humanos en Colombia, y en particular la que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos. El derecho a defender derechos humanos es central en nuestro mandato de visibilizar y denunciar las violaciones de derechos humanos desde hace 55 años.

Amnistía Internacional valora como positivo el paso hacia la paz que ha tomado el país, pero es consciente y así lo ha declarado públicamente, que estos acuerdos deben implementarse de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, y que uno de los mayores retos para un tránsito a una paz estable y duradera, es precisamente acabar con la violencia contra personas que defienden los derechos de todos y todas. Dado que nuestra labor es de visibilizar y denunciar las violaciones de derechos humanos, así como acompañar los esfuerzos de las organizaciones nacionales de defensa de derechos humanos, nuestros llamados siempre serán de rendición de cuentas sobre la responsabilidad del Estado y sus representantes.

Desde Amnistía Internacional damos la bienvenida a este valioso informe realizado por una de nuestras históricas organizaciones hermanas, Somos Defensores. Esperamos que sea tomado en cuenta por las autoridades colombianas como un insumo importantísimo dirigido a aportar a los debates en materia de la responsabilidad que les compete frente al derecho a defender derechos humanos, y como una oportunidad para oír diversas voces de la sociedad civil colombiana, que día a día se enfrentan al riesgo y cuya necesidad y propuestas deben ser escuchadas

y tomadas en consideración en la adopción de leyes, políticas públicas y creación de instituciones.

Erika Guevara Rosas

Directora para las Américas

Amnistía Internacional

Presentación

La protección física y política para personas o grupos de personas amenazadas en Colombia, es quizás una de las mayores exigencias hechas a los gobiernos nacionales en las últimas dos décadas. A través de diversas acciones que partieron desde las denuncias, acciones urgentes, alertas tempranas, misiones humanitarias, comisiones interinstitucionales y mixtas, mesas de interlocución y muchas otras iniciativas; la sociedad civil colombiana, acompañada de la comunidad internacional, ha incidido ante los gobiernos y Estado colombiano para la construcción de una política pública de garantías que permita el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos.

Como consecuencia, las instancias gubernamentales de alto nivel responsables de la política de derechos humanos, como la Vicepresidencia, la Consejería para los de Derechos Humanos, el Ministerio del Interior, hayan dedicado importantes esfuerzos en ordenar normatividad, instituciones y recursos económicos para la protección de personas en riesgo, quizás con la apuesta de que ello era suficiente para enfrentar la problemática. Desde otras instancias del Estado, también se ha reforzado esta búsqueda, por ejemplo, las diversas Sentencias de la Corte Constitucional que han contribuido a ampliar ese marco normativo con miras a la protección integral.

Sin embargo, la complejidad del contexto socio político y el incremento sostenido de las amenazas, asesinatos y atentados en los últimos años, y la falta de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación para saber de su origen, ha provocado que la demanda de protección de sectores campesinos, indígenas, sindicalistas, mujeres, afrodescendientes, periodistas, comunales, creciera exponencialmente, sin que hoy

tal demanda esté resuelta ciento por ciento. A ello se suma la extrema centralización de las medidas de protección en la Unidad Nacional de Protección con sede en Bogotá, que dificulta una cobertura en todos los rincones del país, donde están las mayores vulnerabilidades de defensores de derechos humanos.

Así las cosas y reconociendo los esfuerzos del Ejecutivo Nacional para abordar de la mejor manera la problemática, este Informe Especial *Episodio III* pretende mostrar que, quizás la mayor dificultad para no alcanzar unos resultados mejores, está en que los gobiernos nacionales se dedicaron casi exclusivamente a crear normas y medidas particularmente materiales, físicas e individuales pero desligadas de las verdaderas causas que originan los riesgos, algunas de las cuales se desarrollan en los Informes Especiales *Episodio I* y *Episodio II*, sin lo cual es imposible dar el salto definitivo a la construcción de garantías.

Y justamente porque el tema hoy ocupa particular relevancia, dado la persistencia de los ataques contra el liderazgo social del país, en medio un contexto de paz, el Programa Somos Defensores busca con este Informe, Episodio II, poner en el debate público, una suerte de línea de tiempo que da cuenta de lo recorrido por la institucionalidad en materia de protección, pero especialmente a partir de la permanente movilización e incidencia de la sociedad civil que no ha cejado en los últimos 30 años de exigir al Estado y gobierno colombiano, la mejoría en la situación de derechos humanos.

Esta línea de tiempo se recoge en cuatro capítulos entrelazados, donde el primero da cuenta del contexto autoritario y represivo de los años 70 y 80 en el que las incipientes organizaciones no gubernamentales de derechos humanos hicieron sus primeras acciones contundentes ante las sistemáticas violaciones por parte del Estado colombiano, y las respuestas nulas de los gobiernos nacionales. Sin embargo, con el paso de los años y los costos políticos internacionales, los gobiernos posteriores, finales de los 80 y 90, empiezan a afrontar políticamente el tema de DDHH y se comienza el camino de la interlocución con la sociedad civil, hasta dar los primeros pasos en la protección física.

El segundo capítulo muestra el desarrollo detallado del marco normativo que incluye las diferentes directivas presidenciales, ministeriales,

decretos, leyes, sentencias, autos y demás figuras jurídicas creadas para enfrentar la protección de miles de personas en alto riesgo o riesgo extremo de ser agredidas.

El tercer capítulo presenta varias experiencias de autoprotección popular y social por parte de comunidades, que ante la ausencia del Estado y gobiernos locales para garantizar su seguridad, recurrieron a su saber propio e idiosincrasia para enfrentar la violencia que les acechaba.

El cuarto capítulo muestra la normatividad hoy, en clave los Acuerdos de La Habana y sugiere la urgente necesidad de articular y armonizar tan voluminosa legislación, de tal manera que esta coyuntura sea una inmejorable oportunidad de avanzar hacia una protección integral, que finalmente sentará las bases de una política pública sólida de garantías. Por último se perfilan unas conclusiones gruesas y unas recomendaciones a instituciones de gobierno y Estado.

CAPÍTULO I

EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS Y LA LUCHA POR LA PROTECCIÓN Y GARANTÍAS

Para hablar de protección en Colombia es preciso hacer un previo recorrido por la historia reciente del país, para dar cuenta de la magnitud de sucesos que marcaron el devenir de las luchas sociales en la búsqueda de garantías y del reconocimiento legítimo que han tenido los líderes sociales en la construcción de una democracia más participativa social y políticamente, previas a la Constitución de 1991.

Este recorrido en la historia, también da cuenta del papel del Estado frente al surgimiento de los movimientos sociales, populares y el rol de la comunidad internacional, junto con las respuestas de los Gobiernos consecutivos de Misael Pastrana hasta el Gobierno de Ernesto Samper, gobiernos que se distanciaron uno del otro en hacer política, pero coincidentes en la forma de zanjar las demandas sociales y políticas de las organizaciones sociales.

Son varios los capítulos en la historia de Colombia que permiten ilustrar las políticas públicas del Estado diseñadas para el manejo de las demandas sociales y su contención, a su vez la interpretación de los gobiernos posteriores al Frente Nacional, respecto a las manifestaciones reiteradas de los líderes sociales y sindicales, enmarcadas dentro de un contexto internacional de guerra fría y el ascenso de gobiernos comunistas en América Latina.

A partir del último gobierno del Frente Nacional en cabeza de Misael Pastrana, quien asumió el poder en 1970, y tuvo que enfrentar una ola

de manifestaciones y de inconformidad que alteraron el orden público tras las acusaciones de fraude electoral que desde la parte radical de la Alianza Nacional Popular - ANAPO se le hicieron posterior a la derrota del General Rojas Pinilla.

A la finalización de la coalición política bipartidista denominada Frente Nacional, en 1974, se presentaron como candidatos a la presidencia María Eugenia Rojas por la ANAPO, Hernando Echeverri por la Unión Nacional de Oposición, Álvaro Gómez Hurtado por el Partido Conservador, y Alfonso López Michelsen por el Partido Liberal. Este último resultó triunfador por un amplio margen de votación y quien subrepticamente mantuvo la participación en su gobierno tanto de conservadores como liberales.

El país tenía esperanzas que durante el gobierno de Alfonso López se realizaran reformas políticas y sociales, pues la crisis de la época era insostenible y las demandas por un cambio ya no cabían en los escritorios de las oficinas públicas de Gobierno. Los partidos políticos en un descrédito total, mucha especulación, y las desigualdades sociales acentuadas en el campo y la ciudad, fueron las condiciones para que se diera el primer paro cívico en el mes de septiembre de 1977, que desató una protesta social y urbana nunca antes vista.

Las Fuerzas Militares de la época en cabeza del General Luis Carlos Camacho Leyva le formularon al Presidente López una prerrogativa legal que le permitiera a las Fuerzas Armadas contar con un mecanismo para disuadir la protesta social, inculcando y señalando, a los miembros del partido comunista y las organizaciones sindicales de apoyar a la lucha armada y de ser responsables de alterar el orden público.

El carácter político y personal de López mantuvo la propuesta engavetada hasta terminar su periodo presidencial, petición que el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982) catapultó doce meses después del paro cívico con la expedición del Decreto legislativo 1923 de 1978 denominado Estatuto de Seguridad, el cual endureció las sanciones contra las perturbaciones del orden público y mediante el cual, la Justicia Penal Militar quedó encargada de conocer los delitos políticos a través de juicios orales, conllevando a que los militares consideraran a cualquier opositor o crítico del Estado una amenaza al orden establecido.

El Ministro de Guerra, el general Luis Carlos Camacho Leyva, consideraba insuficientes las medidas consagradas en dicho Estatuto, mientras que el jefe del Ejército, el general Fernando Landazábal, afirmaba que era imposible combatir la subversión sin eliminar las condiciones objetivas y subjetivas que impedían el consenso nacional en los aspectos políticos, sociales y económicos.

En consecuencia, los pliegos de peticiones y las diversas demandas de la sociedad del año 1977, fueron respondidos por el gobierno con la implementación del estado de sitio y el endurecimiento a las leyes de carácter penal; vale decir, que la respuesta del gobierno a dichas demandas fue de carácter militar, restringiendo aún más los derechos civiles y políticos.

Algunos sectores de la academia, intelectuales, opositores a las políticas del presidente Turbay y organizaciones internacionales denunciaron abusos por parte de los militares, incluso el gobierno de Jimmy Carter y las recientes democracias del sur global ponían en el ambiente de la región su posición en favor de la defensa de los Derechos Humanos.

Ante las críticas de los intelectuales y la comunidad internacional, el presidente Turbay invitó al país una comisión de Amnistía Internacional, quien afirmó en su momento que el Estatuto de Seguridad “conduce a violaciones de los derechos humanos” y recomendó levantarlo, reconociendo que las condiciones en las que se hicieron algunas detenciones¹ “posibilitan o facilitan la tortura”, afirmaciones que en su momento el Presidente Turbay rechazó.

El contexto de alta represión en este gobierno fue haciendo más visible la situación política y social del país², pues no resolvía la situación de

¹ Como respuesta al asesinato de Pardo Buelvas, el gobierno de Turbay planteó lo que podría calificarse como la primera estrategia de gobierno contra la subversión, la cual se plasmó en el Estatuto de Seguridad. En él se le entregaron amplias facultades a los militares para el juzgamiento de civiles involucrados en actividades guerrilleras, se incrementaron las penas para el secuestro y se modificó la tipología penal de la sedición, haciéndola más amplia. Igualmente el tiempo de detención preventiva se extendió. Resultado de todas estas medidas, el número de arrestos y detenciones creció, al igual que las denuncias por tortura y violación de los derechos humanos, Ver, ESTADO, POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA 1978 – 1982 y 2002 – 2006, TAMANAI OLARTE NIÑO.

² Entre 1949 y 1991 Colombia estuvo más de 30 años bajo estado de sitio. En los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82%

violación de los derechos humanos y su falta de garantías, y por contrario, se incrementaba la estigmatización a todas aquellas expresiones políticas, sociales y populares como *enemigas* del Estado y aliadas del comunismo.

Entre tanto, sectores amplios de la sociedad exigían desmontar el Estatuto y abrir un diálogo con la sociedad civil en la busca de garantías reales para la libertad de los presos políticos, gracias a estas exigencias se ampliaron las denuncias ante la comunidad internacional.

Dichas expresiones sociales fueron recogidas en el “Primer Foro Nacional por los Derechos Humanos y las Libertades Democráticas” celebrado en Bogotá en abril de 1979, que dio lugar a la creación del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos - CPDH y convocó a los más amplios sectores de la sociedad colombiana que se oponían a las medidas represivas y de supresión de las libertades democráticas adoptadas por el gobierno del presidente Julio Cesar Turbay Ayala en aplicación de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional.

La profundidad de los análisis contenidos en las ponencias, así como las ilustradas intervenciones de los asistentes precisaron los rasgos sobresalientes de la situación, esclarecieron la esencia de la doctrina de la Seguridad Nacional contenida en el decreto 1923 de 1978, denominado Estatuto de la Seguridad Nacional, identificaron la detención arbitraria y la tortura como las modalidades principales de violaciones a los DH en ese momento, con el fin de acordar una ruta para la defensa de los derechos humanos, que tuvo como actividades centrales:

- La creación de un Comité de carácter permanente que recibiera las denuncias y acompañará a las víctimas o sus familiares en los trámites ante las autoridades.
- Adelantar contactos con organizaciones internacionales de Derechos Humanos para darles a conocer la situación de Colombia con objeto de ampliar la denuncia y buscar la Solidaridad Internacional. Gracias a esta labor el gobierno tuvo que aceptar la visita de Amnistía Inter-

del tiempo transcurrido.¹¹ El hecho de que la excepcionalidad se convirtiera en la regla durante este periodo tuvo impactos muy negativos sobre la justicia, el Estado de derecho y la democracia. Informe BASTA YA, Pág. 201. CNMH.

nacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año de 1980, las cuales terminaron con informes sobre Colombia y un seguimiento de varias organizaciones sobre las actuaciones del gobierno.

- Promoción de debates en el parlamento sobre las violaciones de los derechos humanos y sensibilización a comunicadores sociales y medios, a fin de mantener informada a la opinión nacional sobre esta situación.

Una vez constituido el Comité e impulsadas las primeras denuncias públicas, se inicia una etapa de exigencia por la libertad de los presos políticos, el levantamiento del Estado de Sitio y la derogatoria del Estatuto de Seguridad, que el Comité complementa con la propuesta de una Ley de Amnistía General para los detenidos por razones políticas.

Esta iniciativa fue aprobada en el II Foro Nacional de Derechos Humanos y llevado a consideración del senado motivando la reacción del gobierno Turbay que presentó oficialmente un proyecto de Amnistía restringido y contrario al espíritu del proyecto aprobado en el II Foro, el cual fue aprobado como la Ley 37 de 1981, ley que resultó ineficaz, pues ningún preso político se acogió a ella³.

Este recrudecimiento de la violencia política propició la violación y limitación de los derechos humanos desde el propio Estado mediante prácticas de guerra sucia, y apelando a las medidas legales a partir de la implementación del Estado de Sitio como recurso para restablecer el orden público.

Entrado el Gobierno de Belisario Betancur, quien acoge algunas de las recomendaciones contenidas en el informe de Amnistía Internacional de 1980, en particular la de reglamentar la atribución concedida al Consejo de Ministros por el Art. 28 de la Constitución de 1886 para ordenar la retención administrativa de personas hasta por diez días, habiendo establecido controles en relación con las actas del Consejo de Ministros, con los lugares de reclusión de las personas retenidas (instalaciones civiles) y con el tiempo de incomunicación.

³ <http://comitepermanente.org/index.php/quienes-somos/historia>

I.I. El Estado afronta la temática de Derechos Humanos

El contexto de violencia socio política en la década de los 80 y la crisis de Derechos Humanos desatada desde la entrada en ejecución del Estatuto de Seguridad, planteaba al gobierno serias respuestas para propiciar un clima menos adverso al interior del País por la múltiples denuncias por violaciones a los derechos humanos y de cara a generar una opinión favorable por parte de la comunidad internacional.

Es así como en el año 1987 se crea de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos de la Presidencia, espacio donde surgieron numerosas iniciativas de promoción de los derechos humanos, que modificaron paulatinamente la actitud gubernamental y estatal frente al tema, el cual pasó de ser considerado tabú, propio de organizaciones de izquierda, a formar parte del discurso.

Quizás allí radique el comienzo de un escenario de interlocución entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos, surgidas a fines de la década de los ochenta, experiencias que se harían regulares durante la década siguiente.

En opinión de varios ex consejeros de Derechos Humanos, los gobiernos advirtieron como inevitable la necesidad de fundamentar su legitimidad en una nueva actitud frente a los derechos humanos, dado el deterioro de la imagen gubernamental producida por un periodo de violaciones sistémicas y de la resistencia de las autoridades a aceptar su existencia y a adoptar medidas para proteger y garantizar su plena vigencia.

Ello llevó al gobierno de Virgilio Barco y los gobiernos sucesivos a emprender la formulación de un discurso renovado en materia de Derechos Humanos, que debía acompañarse de una práctica nueva que incidiera en la disminución de las prácticas de abuso.

Con el surgimiento de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos se dio lugar a una nueva forma de relación entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales. En adelante los gobiernos estuvieron más dispuestos a admitir la responsabilidad por determinadas actuaciones de sus agentes en materia de violaciones a los derechos humanos, pero alegaron que tales violaciones constituían casos aislados y no eran la

expresión de una política deliberada de las autoridades civiles y militares. Así mismo, los gobiernos insistieron en señalar que los derechos humanos eran violados principalmente por los grupos armados al margen de la ley. Es necesario distinguir entre el DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, obligatorio para toda fuerza beligerante, sea Estado o no, y el DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, codificado para regular las relaciones: Ciudadanos-Estados y que goza de primacía sobre el Derecho interno de los Estados.

Desconocer este marco de relaciones dentro del cual adquiere sentido y valor el concepto de **Derechos Humanos**, tendría consecuencias tan graves como ignorar el principio fundante y legitimante de los Estados en cuanto estructuras de poder, que es su finalidad de **salvaguardar los derechos iguales de todos los asociados**; además legitimaría la justicia privada y erigiría como principio “legitimante” (en realidad ilegítimante) del Estado, el poder de cualquier minoría que sea capaz, por cualquier medio, de dominar a los demás.

Afirmar que los Derechos Humanos los puede violar cualquiera, equivale a confundir las exigencias éticas de toda convivencia humana civilizada, que implican respetar la vida, la integridad, la dignidad y libertad de los demás, con las estructuras jurídicas protectoras de esa convivencia civilizada. Y tal **confusión** tiene graves consecuencias⁴.

La Consejería Presidencial de Derechos Humanos en la labor de responder los requerimientos de los órganos internacionales condujo a un cambio de actitud en el que pasó de la confrontación, basada en negar sistemáticamente que agentes del Estado hubieran cometido violaciones a los derechos humanos, a la deliberación, basada en el argumento de que las violaciones eran aisladas y no sistemáticas, nada diferente a lo que sigue sucediendo en la segunda década del siglo XXI.

La Consejería Presidencial dedicó desde entonces importantes recursos y esfuerzos a responder acciones urgentes, informes y recomendaciones emitidos por diversos organismos internacionales, interestatales y no gubernamentales, en atención al siguiente criterio:

⁴ Ver, Solo los Estados violan los Derechos Humanos, por Javier Giraldo M. , S.J.

La política internacional, de especial importancia en el campo de los derechos humanos, empieza a jugar un papel relevante en las acciones y denuncias lideradas desde la sociedad civil y en la necesaria apertura de los gobiernos a debatir sobre la situación de DH en Colombia, pues la imagen de nuestro país en el extranjero experimentaba un deterioro progresivo.

“Es necesario consolidar una política internacional de derechos humanos que, con objetividad y decoro, presente ante el contexto de las naciones la compleja realidad sociopolítica de nuestra situación, y los programas que el gobierno está estructurando sobre este campo [cpdh, 1989: 38]”.

La apertura frente a la comunidad internacional propició la decisión de sucesivos gobiernos de invitar a varios grupos de trabajo y relatores especiales de las Naciones Unidas, así como a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para evaluar la evolución de la situación de derechos humanos.

Numerosas visitas al país de organismos internacionales se produjeron entre 1988 y 2002, producto de las cuales se emitieron sendos informes sobre la situación de derechos humanos que incluyeron importantes recomendaciones al Gobierno de Colombia, en el sentido de aplicar medidas para asegurar la protección efectiva de los derechos humanos, poner freno a los abusos oficiales advertidos y garantizar los derechos amenazados por la actuación de grupos al margen de la ley que con frecuencia habían actuado con la anuencia de agentes estatales.

Si bien los informes de los órganos de los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano reconocieron como positiva la disposición de las autoridades en relación con la observancia de los derechos humanos, al mismo tiempo advirtieron la ausencia de políticas eficaces de protección y garantía y evidenciaron, por el contrario, la existencia de políticas gubernamentales que contenían elementos que promovían la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos.

Incidencia de los informes internacionales en la legitimidad de las ONG de DDHH

Los informes de los órganos internacionales tuvieron también una incidencia favorable a la labor de las organizaciones no gubernamentales

defensoras de derechos humanos. A partir de las conclusiones y recomendaciones se logró la constatación de las denuncias, informaciones y opiniones emitidas por estas organizaciones, con frecuencia desmentidas por las autoridades civiles y militares en un tono descalificador, a las que se adjudicó un rol de apéndice de las pretensiones de los grupos guerrilleros.

Los informes internacionales reseñaron con frecuencia como parte de sus fuentes a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, y no pocas veces, los expertos internacionales resaltaron el profesionalismo y la idoneidad con que actuaban tales organizaciones, haciendo mención de las difíciles condiciones de seguridad y de hostilidad en medio de las cuales desarrollaban su labor.

Además recomendaron a las autoridades generar un clima favorable al libre ejercicio de la función de las ONG y brindar protección y garantía a los defensores de derechos humanos.

Los pronunciamientos de diversos organismos internacionales, amén de la propia convicción de funcionarios estatales de inspiración democrática, crearon una percepción más abierta a reconocer la labor de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, lo cual abriría el camino a futuros procesos de interlocución entre aquellas y el Estado. En este punto, resulta ilustrativa la opinión expresada por el entonces consejero presidencial de Derechos Humanos, Jorge Orlando Melo:

“Frente a quienes tratan de obstaculizar o condenar la defensa de los derechos humanos a causa del enfrentamiento guerrillero hay que insistir en que, por el contrario, cuando se incrementa la acción militar es cuando es preciso extremar los mecanismos de protección de los derechos de los ciudadanos y de la población civil. No puede el Estado ceder a la tentación de ver la defensa de los derechos humanos, realizada desde las instituciones públicas o por organismos no gubernamentales, como algo ilegal, estimulado por la guerrilla o que tiene como objetivo crear obstáculos a la acción legítima de las fuerzas armadas.

Más bien le corresponde, superando irritaciones e incomodidades momentáneas, y dejando de lado el desacuerdo con aquellas que actúan con ánimo manipulador, ver en tales entidades aliados valiosos en su

esfuerzo por superar los factores de violencia, uno de los cuales es, sin duda, la arbitrariedad o el exceso por parte de los agentes oficiales (...).

Detrás de los ataques recientes a los organismos de Derechos Humanos –y que coinciden con la ola de atentados que han tenido que enfrentar algunos de ellos– está a veces un curioso supuesto: el de que si se pide a las Fuerzas Armadas actuar dentro de la ley, respetando los derechos de la población civil, como lo exige la Constitución Nacional y como es su política, se está bloqueando su capacidad de enfrentar eficientemente a la guerrilla. Esto no podría sostenerlo sino quien esté dispuesto a afirmar que para derrotar a la guerrilla es lícito pasar por encima de las leyes, se justifica, por ejemplo, la tortura o el fusilamiento de los capturados, para no correr el riesgo de que los jueces puedan dejarlos libres. (...) Pero ésta no puede ser la posición del Estado, ni de las Fuerzas Armadas, ni de quienes buscan realmente la derrota de la guerrilla. (Melo, 1992:2)”.

Primeras experiencias de interlocución Estado – ONG de DDHH

Comisión de derechos humanos de la Procuraduría.

Las experiencias de interlocución Estado - ONG se remontan a la creación de la Comisión de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, mediante la resolución No. 035 de septiembre 9 de 1986, que incluyó la participación de organizaciones no gubernamentales.

La Comisión se ocupó del análisis de denuncias de violación de derechos humanos y de dar seguimiento a la evolución de las investigaciones disciplinarias a tales denuncias. Como resultado de las labores de esta comisión se destacan la emisión del concepto calificado del jefe del Ministerio Público en el sentido de que las instalaciones militares no son lugares apropiados para la detención de civiles y la presentación del primer proyecto de ley para tipificar el delito de desaparición forzada de personas.

La Comisión trabajó en forma estable durante las administraciones de los procuradores Carlos Mauro Hoyos, Horacio Serpa Uribe y Alfonso Gómez Méndez, y concluyó su actuación durante la administración de Carlos Arrieta, quien decidió no volver a convocarla.

La Defensoría del Pueblo y las ONG de DDHH

La creación de la Defensoría del Pueblo, en el marco de Constitución Política de 1991, con acentuado énfasis en los derechos humanos, constituyó una fuente creciente de expectativas de las organizaciones de la sociedad civil respecto de un ente estatal, independiente del Gobierno, que velase por los Derechos Humanos.

Muy pronto, la Defensoría del Pueblo asumió una posición pública que favoreció la relación de esa institución con las organizaciones no gubernamentales:

“El Defensor del Pueblo y las ONG tienen en común funciones como orientar e instruir a la comunidad sobre la defensa de sus derechos; divulgar información sobre violaciones a los derechos humanos, es decir, reunirla, evaluarla y diseminarla; proporcionar asistencia legal a las víctimas de violaciones y poner en práctica los nuevos mecanismos judiciales para proteger los derechos y realizar actividades que expresen los intereses de la comunidad, como es el caso de la presentación de proyectos de ley. (...).

De lo anterior se deduce que existen muchos frentes de acción en los cuales la Defensoría y las ONG podrían conjugar esfuerzos y recursos para proteger los derechos humanos. Esta cooperación, no comprometería la autonomía institucional ni ideológica de las ONG, mientras que sí comprometería a la Defensoría en el ejercicio de sus funciones [Córdoba. 1992: 309-1]”.

Desde los primeros años de gestión de la Defensoría del Pueblo, las organizaciones no gubernamentales encontraron espacios de interlocución con esa institución y depositaron en ella la confianza para facilitar procesos de diálogo con el Gobierno, en varios de los cuales la Defensoría asumió el rol de garante de las reglas del juego acordadas por los interlocutores.

La apertura gubernamental a la controversia acerca de la eficacia de sus anunciados propósitos a favor de la protección de los derechos humanos, dio lugar a una nueva etapa en las relaciones entre las ONG

y el Estado en la cual, si bien la denuncia de hechos de violación y la necesidad de probarlos siguió teniendo ocasión, adquirió mayor preponderancia el debate acerca de las medidas que debían ser adoptadas para resolver la crisis de derechos humanos, lo cual posibilitó un grado de injerencia de las ONG en el diseño de caminos para superar la tendencia al agravamiento de la situación. Surgió entonces un periodo de activa interlocución entre Estado y ONG, cuyo más alto desarrollo ocurrió durante la administración Samper, con la conformación de comisiones mixtas para investigar casos específicos o situaciones regionales o para diseñar propuestas de políticas globales en materia de derechos humanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (Decreto 1533/94)

La Comisión fue el resultado del Foro Nacional de Derechos Humanos “Retos y Propuestas”, realizado en julio de 1994, como parte de los acuerdos de paz firmados entre la administración de Cesar Gaviria y la Corriente de Renovación Socialista, creada mediante Decreto 1533 de 1994, la cual se conformó con la participación de varias instituciones de Gobierno y diversas organizaciones no gubernamentales⁵ teniendo como observador permanente al Embajador de Holanda.

La Comisión constituyó un espacio importante de debate de las propuestas de política pública en materia de derechos humanos entre organismos no gubernamentales y diversas instituciones estatales y gubernamentales con funciones en materia de derechos humanos, incluidas las Fuerzas Militares y de Policía, y una expresión de reconocimiento estatal de las ONG como interlocutores válidos.

Como resultado del decreto 1533, se creó la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y se aprobaron

⁵ Ministerios de Gobierno, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Justicia; la Consejería Presidencial de Derechos Humanos; los Inspectores Generales de las Fuerzas Militares y de la Policía; el Departamento Nacional de Planeación; la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; la Fiscalía General de la Nación; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; las Comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara de Representantes; la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica; la Cruz Roja Colombiana; la Central Unitaria de Trabajadores; la Corriente de Renovación Socialista; y varias organizaciones de derechos humanos no gubernamentales: Comisión Colombiana de Juristas, Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Fundación Progresar, Centro de Investigación y Educación Popular, Cedavida, Corporación Avre y Red de Iniciativas por la Paz.

en el Congreso de la República, la ratificación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra y la Ley 288 que autorizó el pago de las indemnizaciones declaradas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

1.2. La búsqueda de garantías para la defensa de los Derechos Humanos

La interlocución Estado - ONG de DDHH ha estado atravesada por una problemática que afecta la labor de defensa de los derechos humanos: la existencia de un ambiente de estigmatización y persecución contra las organizaciones defensoras de derechos humanos, que incluye a los sindicatos, los partidos de oposición, y las organizaciones campesinas, indígenas, estudiantiles y comunitarias. Esta persecución se tradujo, desde mediados de los años ochenta, en la ocurrencia de numerosos atentados, homicidios, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias de defensores y defensoras de derechos humanos y líderes (as) sociales y de oposición.

A partir de 1994, amén de la presente denuncia de hechos, las ONG realizaron esfuerzos dirigidos a abrir espacios de interlocución con el alto gobierno para abordar la problemática de persecución y ataques contra defensores y defensoras, así como a discutir la adopción de medidas gubernamentales para ofrecer garantías para el ejercicio de defensa de los derechos humanos; como resultado de esta gestión, en 1996 presentaron una propuesta de protección que se resume en:

- revisar los archivos e informes de inteligencia elaborados por organismos de seguridad del Estado acerca de personas y organizaciones sociales y de derechos humanos, y su aclaración, rectificación o supresión, según el caso;
- investigar los casos de amenazas y ataques contra defensoras y defensores y sancionar a los responsables;
- expedir una directiva presidencial que reconozca la legitimidad de la labor de las organizaciones sociales y de derechos humanos y prohíba a los funcionarios gubernamentales realizar declaraciones

estigmatizantes y descalificadoras que favorezcan un clima de hostilidad contra ellas; difundir y dar seguimiento al cumplimiento de la directiva;

- realizar una campaña de sensibilización pública acerca de la legitimidad de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos, mediante el uso de espacios en los medios de comunicación, en acuerdo con las ONG;
- adoptar un programa de protección, a cargo del Ministerio del Interior, que reúna condiciones de celeridad, respeto a la privacidad y concertación con las personas protegidas.

Durante la administración de Ernesto Samper, la interlocución Estado - ONG en relación con el tema de garantías se desarrolló en dos escenarios paralelos, de conformidad con la naturaleza de los temas considerados: el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos –CRER– del Ministerio del Interior, que avanzó en la formulación del Programa de Protección y que adquirió un carácter permanente; y el diálogo con el alto Gobierno, para discutir las medidas de carácter político, en desarrollo del cual se realizaron varias reuniones con los ministros de Relaciones Exteriores y del Interior y el Consejero Presidencial de Derechos Humanos y dos reuniones con el presidente de la República.

Creación de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH

A comienzos de la década de los noventa, las organizaciones de Derechos Humanos iniciaron una constante labor para incidir en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, dirigida a lograr que la grave situación de derechos humanos de Colombia, reconocida por diversos informes de grupos de trabajo y relatores especiales del sistema universal, fuese objeto de discusión en el seno de la Comisión y, como producto de ella, se estableciera un mecanismo de observación de la situación, mediante la expedición de una resolución que nombrara un relator especial.

Con el propósito de evitar el nombramiento de un relator especial para Colombia, el gobierno de Ernesto Samper solicitó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas crear una oficina permanente en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los De-

rechos Humanos, con el mandato de ofrecer asistencia técnica a las autoridades nacionales lo que le permitiría, sin mayores costos políticos, mostrar una disposición de cooperación del Gobierno con los órganos del sistema de Naciones Unidas.

La Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, en su 52º periodo de sesiones, emitió una declaración en la que pidió al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, a iniciativa del Gobierno de Colombia, “procediera a establecer cuanto antes una oficina permanente en Colombia con el mandato de ayudar a las autoridades colombianas a elaborar políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos y de observar las violaciones de los derechos humanos en el país, presentando informes analíticos al Alto Comisionado; pide asimismo al Alto Comisionado que informe a la Comisión en su 53º periodo de sesiones sobre el establecimiento de la oficina y sobre las actividades realizadas por ésta en el cumplimiento del citado mandato”⁶.

Las organizaciones de Derechos Humanos participaron de forma determinante en la definición de los términos del convenio entre el Gobierno y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para el establecimiento de la Oficina en Colombia logrando superar las restricciones que la propuesta gubernamental imponía e incluir el mandato de observar la situación de derechos humanos, de producir informes públicos y de elaborar un informe anual para ser presentado ante la Comisión de Derechos Humanos.

1.3. El derecho fundamental a la seguridad personal

El Programa de Protección a personas en riesgo se inscribe en el conjunto de las obligaciones del Estado en materia del deber de respeto y garantía de los derechos humanos, de suerte que deben entenderse como un componente de la política de seguridad del Estado, de la seguridad ciudadana y de la de derechos humanos.

⁶ Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, en el 52º periodo de sesiones de la Comisión, 23 de abril de 1996. E/CN.4/1996/177, pág. 318.

Sin embargo, esta articulación estaba apenas en sus inicios, y como una consecuencia del reconocimiento de la existencia de un derecho fundamental a partir de la incorporación de las directrices de la Corte Constitucional. La sola existencia de normas y programas no basta para sostener que se está en presencia de una política pública, pues se precisa de otros elementos que fueron definidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El derecho a la seguridad personal constituye una obligación internacional del Estado Colombiano que se incorpora al orden jurídico, bajo la figura del llamado bloque de constitucionalidad⁷.

En la Sentencia T-719 de 2003, la Corte Constitucional consideró que el Estado debería crear un sistema de protección jurídica para garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad personal de los defensores de los Derechos Humanos y de otras poblaciones vulnerables.

El Decreto 2816 de 2006 recogió algunas de estas directrices y que los Comités de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER venían funcionando en sintonía con estas órdenes constitucionales, pero sólo hasta la entrada en vigencia del Decreto 1740 de mayo de 2010 que reformó parcialmente el Decreto 2816, puede decirse que fueron recogidas formalmente, sin que pueda predicarse la existencia de un sistema de protección jurídica para personas en riesgo en los términos en que lo definió la Corte.

En la mencionada Sentencia la Corte estableció que hace parte de las obligaciones del Estado, en materia del derecho a la seguridad personal, la identificación del riesgo, la valoración sobre el grado de intensidad del mismo, y la definición de las medidas que lleven a la protección de su derecho o cuando se trata de riesgo extremo a la protección del derecho a la vida y a la integridad personal.

⁷ La Corte identifica, al menos, tres instrumentos internacionales que consagran el derecho a la seguridad, y que son vinculantes para Colombia y hacen parte del contenido obligacional del Estado. Dichos instrumentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, norma de *ius cogens* o derecho imperativo, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Declaración establece que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”, la Convención señala que “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”, y el Pacto “que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”.

Para tal efecto, definió una serie de criterios que permiten establecer si se trata de un riesgo ordinario, el cual todos los ciudadanos deben soportar en condiciones de igualdad, de un riesgo extraordinario que amerita medidas especiales de protección, o riesgo extremo cuando es obligatorio proteger con medidas apropiadas para impedir que exista una vulneración a la vida y a la integridad. El funcionamiento del Programa de Protección del Ministerio del Interior se fundamenta en esas premisas, y la adopción de las medidas se sustenta en la definición del nivel de riesgo y de amenaza

Origen y evolución del Programa de Protección⁸

Primer Momento en la historia del Programa de Protección

Durante la administración de Ernesto Samper, se registraron sendos incrementos en las cifras de homicidios de dirigentes sociales y sindicales, masacres, y violaciones a los Derechos Humanos, acciones de fuerza y represión que deslegitimaron la administración de Samper en el reconocimiento de las garantías constitucionales de respeto y promoción de los DDHH, quien previo a las elecciones presidenciales y durante los cuatro años de su gobierno estuvo marcado por el proceso 8.000, por el ingreso de dineros del narcotráfico en su campaña.

Entre 1986 y 1991 fueron asesinados 497 sindicalistas, incluido el líder sindical de la USO, Manuel Gustavo Chacón, y defensores de derechos humanos como Héctor Abad Gómez⁹. El Estado no ofreció entonces una respuesta coherente y eficaz a su obligación de proteger la vida e integridad de ciudadanos que por razón de su actividad tenían un riesgo especial.

Entre 1996 y el 2000 fueron asesinados varios defensores de Derechos Humanos, entre los que se encuentran Mario Calderón y Elsa Alvarado del CINEP, crimen que produjo una profunda conmoción en la comunidad de Derechos Humanos, Jesús María Valle, y catedráticos como Jesús

⁸ Resumen Ejecutivo del Borrador de Informe Final de la evaluación de las políticas de prevención y protección a líderes sindicales y trabajadores sindicalizados del Estado colombiano. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales - Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE.

⁹ <http://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/seis-meses-de-terror-en-antioquia>

Antonio Bejarano. También fueron víctimas de atentado Eduardo Pizarro y el líder sindical Wilson Borja, quienes lograron salir con vida. Es de anotar que en ese período fueron asesinados 767 sindicalistas.

Igualmente este panorama de violencia fue la antesala a la implementación de los esquemas de protección a partir de 1997 como respuesta del Estado a una situación que se entendió asociada al conflicto armado interno, y a la violencia política, tal y como lo definió la Ley 418 de 1997¹⁰. Los esquemas de protección empezaron a operar bajo el sistema de escoltas de confianza, recomendados por los propios protegidos, en el caso de los excombatientes de los procesos de paz de los 90 y de la propia Unión Patriótica, y que buscaba hacer frente a la desconfianza que producía en los protegidos la seguridad ofrecida por agentes del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS.

La Ley 6 de 1995 definió que el Ministerio del Interior era el ente encargado de administrar todo lo relacionado con los esquemas de protección en el marco de la política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. En la Ley 418 de 1997 se especificaron los distintos tipos de población que deberían ser beneficiarias de medidas de prevención, y se creó la instancia técnico política para definir el tipo de medidas que debían implementarse en cada caso; en esta instancia que desde entonces era conocida como el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, siempre hicieron presencia representantes de las distintas poblaciones vulnerables.

Esta primera fase de la protección a personas en situación de riesgo, que va desde 1995 hasta 2006, se caracterizó por ser una fase reactiva del Estado sin mayor articulación con las políticas de seguridad y de Derechos Humanos.

En 2006 se expidió el Decreto 2816, norma que buscó formalizar y normalizar el procedimiento administrativo que puede culminar en medidas de protección específicas para personas en riesgo. Desde el año 2000 se inició la tendencia de especializar los CRER por tipo de población, hasta

¹⁰ En el artículo 81 se ordena la creación de “un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país”.

el punto que llegó a contar con 16 tipos de poblaciones vulnerables, entre las que se estaban los defensores de derechos humanos, periodistas, alcaldes y concejales, líderes de población desplazada, miembros de la Unión Patriótica, el Partido Comunista y sindicalistas, entre otros.

Posteriormente se expidió el Decreto 1740 de 2010, norma que modificó algunas de las medidas del decreto 2816, y que causó malestar entre las poblaciones vulnerables al considerar que no fueron tenidas en cuenta sus observaciones para mejorar el Programa de Protección, y porque, de alguna manera, se limitó su papel en el CRER.

Las reformas que trajo el D.1740, principalmente fue la sustracción del papel del DAS en la protección a las poblaciones vinculadas al Programa de Protección que lideraba la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, lo que sugería un cambio sustancial en la forma de proteger a los Defensores de Derechos Humanos, pero igualmente exigía pensar quien debía suplir estas actividades de protección.

Este cambio normativo dio lugar a contemplar que las actividades de protección debían ser trasladadas a la Policía Nacional, pues como institución civil y con presencia en todo el territorio nacional, a criterio del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, era la institución con mejor capacidad para adelantar el cumplimiento de estas actividades.

Ante esta decisión, y ante el hecho de que la Policía consideró que no era posible recibir los esquemas de confianza¹¹ por dificultades con su estructura interna, se tomó la decisión de permitir que empresas de vigilancia privada prestaran servicios de protección. Esto generó un debate frente a la delegación de la responsabilidad del Estado en la protección a las poblaciones señaladas en el decreto 1740.

En los dos periodos de presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002 al 2010), el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, era la entidad encargada de la protección y seguridad física para las organizaciones sociales y de Derechos Humanos y en general a toda la población contempla-

¹¹ Esquemas integrados por personas recomendadas por los propios protegidos, que en algunos casos se ha prestado para excesos, tales como recomendar familiares o personas no idóneas para desarrollar una actividad de alto riesgo.

da en el Decreto 2816, quienes con ocasión de sus actividades sociales y políticas fueron objeto de amenazas e interceptaciones ilegales, con cargo a los paramilitares por un lado y agentes del Estado vinculados al DAS, a la Policía Nacional y Fuerzas Militares.

Esta prácticas de escuchas ilegales y chuzadas desde el DAS, generó un cumulo de denuncias contra la administración de Uribe por parte de las organizaciones sociales y la comunidad internacional, exigiéndole el cumplimiento y respeto de los Derechos Humanos y los tratados internacionales de Derechos Humanos; a su vez generó un estado de incertidumbre respecto a las obligaciones constitucionales y democráticas como garante de los derechos civiles y políticos.

Esta crisis de gobernabilidad en el segundo mandato de Álvaro Uribe, fue la excusa para acabar definitivamente con el DAS, y crear una institución dedicada única y exclusivamente a la protección de las poblaciones en riesgo, pero que siguiera bajo la tutela del Ministerio del Interior con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera.

Primeras señales de diálogo sobre protección integral

Segundo Momento en la Historia del Programa de Protección

La administración Pastrana dio continuidad al proceso de configuración del Programa de Protección con la participación de las organizaciones sindicales y de derechos humanos en el CRER, producto del cual se diseñaron las líneas principales del Programa de Protección y se establecieron los procedimientos de acceso y de definición de las solicitudes de protección. Sin embargo, la interlocución sobre las medidas políticas para la creación de un ambiente de garantías para la defensa de Derechos Humanos no contó con un escenario de alto nivel para discutir la adopción de medidas políticas para superar las causas de las amenazas y persecuciones.

Durante los cuatro años de la administración Pastrana sólo se realizó una reunión entre los representantes de las organizaciones sociales con el Presidente de la República, en enero de 1999, producto de la cual se aprobó un aumento de \$8.000 millones en el presupuesto del Programa de Protección del Ministerio del Interior.

La negativa del alto Gobierno a dar continuidad a la discusión de medidas de fondo para remover las causas de las amenazas y las persecuciones fue interpretada por las organizaciones de derechos humanos como la decisión gubernamental de no formular una política integral de protección, reduciendo la actuación gubernamental al suministro de medidas de protección física por parte del Ministerio del Interior.

Directivas presidenciales

Durante la administración Pastrana, las organizaciones acudieron cada vez más a la solicitud de medidas cautelares y provisionales ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y, una vez concedidas por esos órganos, requirieron la generación de escenarios para la concertación de las medidas a ser adoptadas, con la participación de las personas protegidas y de representantes de las organizaciones peticionarias.

En 2001, el gobierno creó un escenario para dar seguimiento a la aplicación de las medidas cautelares y provisionales por parte del Comité Técnico de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos, con la participación de las organizaciones beneficiarias y peticionarias, estableciendo una periodicidad en sus reuniones, lo cual permitió reabrir el debate sobre las medidas de protección política requeridas para enfrentar las causas de las amenazas y ataques, y no sólo sus efectos.

Las ONG insistieron en el propósito de consolidar un escenario permanente de interlocución con las altas autoridades del Gobierno y el Estado con capacidad para tomar decisiones sobre los temas en discusión, adoptado mediante un decreto presidencial. Luego de varios meses de discusiones para definir una fórmula para poner en marcha un escenario de interlocución de alto nivel, las conversaciones no llegaron a ningún resultado concreto durante la administración Pastrana, no obstante, el gobierno reconoció la necesidad de tal escenario ante la limitación del alcance de las medidas adoptadas por el Programa de Protección del Ministerio del Interior.

Pese a las debilidades de los procesos de interlocución en esta materia, durante las administraciones de Ernesto Samper Pizano y Andrés Pastrana Arango se adoptaron decisiones en la vía de las reclamaciones de las

ONG, aunque con efectos limitados en la superación de la situación de amenazas y persecuciones.

En efecto, es preciso recordar que en julio de 1997, el gobierno de Ernesto Samper expidió la Directiva Presidencial 011, en la que se reconoció la legitimidad de la labor de las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos, en la que se incluyen actividades como “el reporte y la denuncia, ante escenarios y organismos nacionales e internacionales, de violaciones individuales o colectivas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y la prestación de servicios de asesoría y asistencia jurídica a personas colocadas o presuntamente colocadas por fuera de la ley”.

La Directiva ordenó a los funcionarios gubernamentales abstenerse de formular declaraciones que afecten la legitimidad de las organizaciones de Derechos Humanos y de realizar acusaciones públicas que pongan en riesgo la seguridad de los miembros de esas organizaciones.

Por su parte, el gobierno Pastrana emitió la Directiva Presidencial 07 de 1999, mediante la cual se ratificó el reconocimiento de la legitimidad de la labor de las ONG de DDHH, aunque su contenido mostró un alcance más limitado en relación con la descripción de las actividades de derechos humanos que se reconocen como legítimas.

La emisión de las Directivas Presidenciales sobre defensores fue un paso importante en la definición de una política gubernamental de garantías a la labor de defensa de Derechos Humanos y a los líderes sociales. Sin embargo, si bien se realizaron algunos esfuerzos para su difusión, ésta no fue sistemática y persistente para generar una nueva conducta en los funcionarios, principalmente de la Fuerza Pública, en relación con el trato dado a los defensores de derechos humanos.

Por otra parte, las actuaciones de funcionarios civiles y militares en contravía de las directrices presidenciales no fueron evitadas en la práctica, tampoco rectificadas ni corregidas; el alto Gobierno no produjo la represión del desacato a la orden presidencial ni se iniciaron investigaciones disciplinarias. De esta manera, no hubo un efecto satisfactorio en el cese de las declaraciones descalificadoras y estigmatizantes contra los defensores de derechos humanos.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, en la reunión de abril de 1998 entre las ONG y el Presidente Samper, hizo el compromiso de examinar las anotaciones de inteligencia contra defensores de Derechos Humanos y realizó unas primeras diligencias que no fueron completadas de forma satisfactoria y cuyos resultados fueron ocultados durante varios años a las personas concernidas.

Esos resultados revelaron la existencia de anotaciones de diversa índole en los archivos de inteligencia de distintos organismos de seguridad del Estado respecto de defensores de Derechos Humanos, sin que la Procuraduría General hubiese efectuado una valoración sobre la pertinencia, la veracidad de las fuentes y de las informaciones y el uso dado a éstas.

Entre tanto, nuevos informes de inteligencia respecto de personas y organizaciones sociales y de derechos humanos fueron revelados, y en ellos se percibe la continuidad de prejuicios y sospechas respecto de aquéllas, sin que tales informes hayan sido examinados, valorados y eventualmente corregidos o rectificadas, y sin que se tenga noticia de informaciones incriminatorias allí contenidas hayan sido puestas en conocimiento de las autoridades judiciales competentes, para su análisis y la adopción de decisiones judiciales con plenitud de garantías.

La Era de Álvaro Uribe Vélez

Los anuncios del candidato

La campaña de Álvaro Uribe Vélez para el periodo presidencial 2002-2006 estuvo basada en la oferta de aumento del pie de fuerza de las Fuerzas Armadas, el fortalecimiento del presupuesto militar y el paso a la ofensiva militar contra las guerrillas, para todo lo cual se hacía necesario la adopción de una legislación antiterrorista y/o de seguridad, que otorgara facultades especiales a la Fuerza Pública, entre ellas las de ejercer funciones de policía judicial, ordenar y practicar allanamientos y capturas sin orden judicial y asumir poderes especiales respecto de las autoridades civiles, entre otras.

Reconociendo que las medidas propuestas resultaban opuestas a las normas constitucionales, el candidato Uribe Vélez anunció su disposición a impulsar la reforma de la Constitución Política, de forma que ésta

permitiera en ciertas circunstancias limitar la protección de algunos derechos y las libertades fundamentales para permitir la acción de la Fuerza Pública en función de la recuperación de la autoridad del Estado para procurar la seguridad pública.

Una vez electo Presidente, su designado ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos, complementó los anuncios sobre el alcance de la reforma constitucional, señalando que se restablecería el estado de sitio previsto en la Constitución de 1886, cuyas características esenciales son: vigencia temporal indefinida, ausencia de restricciones al alcance de las normas para suspender los Derechos Humanos e inexistencia de control de constitucionalidad a su declaratoria.

El ministro designado expresó, además, la intención del nuevo gobierno de disolver la Defensoría del Pueblo y de limitar las facultades de la Corte Constitucional, en especial la de ejercer el control constitucional sobre el decreto de declaratoria del estado de excepción (estado de sitio), advirtiendo la necesidad de reforzar el poder presidencial para recuperar el orden público perturbado.

Los anuncios del presidente electo y de su designado Ministro del Interior provocaron la primera controversia con las organizaciones de Derechos Humanos, aun antes de su posesión.

Éstas expresaron muy serias preocupaciones en relación con la posibilidad de un retroceso al periodo anterior a la vigencia de la Constitución Política de 1991, que significaría el sacrificio de los derechos y libertades públicas en función de la política de seguridad democrática. Al respecto, Gustavo Gallón, director de la Comisión Colombiana de Juristas, expresó:

“Volver al estado de sitio es una barbaridad que expondría al Estado a ser severamente sancionado por tribunales internacionales. (...) Es una propuesta regresiva, que revela un primitivismo impropio para una persona de sus responsabilidades como ministro del Interior y de Justicia.

(...) Eso puede significar que considera legítimo suspender el derecho a la vida, o sea, matar gente, o el derecho a la integridad física, o sea torturar. (...) Por supuesto que sí hay derechos absolutos y que no pueden

ser restringidos y limitados por ningún estado de sitio. [en Vanguardia Liberal, 2002: 3A].

El senador conservador, Roberto Camacho, intervino en la polémica señalando que “el estado de sitio le permite al Gobierno llevar la conducción del orden público sin tener cortapisas de carácter constitucional que le impidan tomar medidas en situaciones graves”, citando como ejemplo que a pesar de la situación de varios municipios el Gobierno no podría nombrar alcaldes militares por las restricciones legales existentes. “Se tendrán que limitar libertades individuales y colectivas, pero será de manera transitoria para proteger a la comunidad”, indicó el congresista.

El entonces Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes Muñoz, se expresó así en torno a la polémica desatada por los anuncios del ministro del Interior designado:

“No logro entender a aquellos que pretenden eliminar los derechos humanos o reducirlos, cuando debían invertir su inteligencia y su energía en la tarea que no podemos postergar más, de adecuar el comportamiento colectivo e individual a sus perentorias exigencias. (...) En una sociedad democrática la seguridad como concepto y quehacer ordinario del Estado resulta indisociable de la generación de condiciones y garantías para que las personas sin excepción se reconozcan como titulares de los derechos humanos. (...).

La Defensoría del Pueblo, la tutela, la Corte Constitucional no son el pecado mortal de la Constitución Política. Son, por el contrario, los instrumentos diseñados por el Constituyente para contribuir de manera determinante a la efectividad de los derechos humanos. (...) Sólo el respeto de los derechos humanos nos hará libres e iguales y nos ofrecerá el bien inapreciable de la paz”. [en Voz, 2002: 8-9].

Las preocupaciones de las organizaciones de Derechos Humanos emergieron también respecto a la probabilidad de un deterioro de las limitadas condiciones de garantía para el ejercicio de la labor de defensa de los Derechos Humanos, obtenidas durante los periodos anteriores como producto de su exigencia ante las autoridades gubernamentales y los procesos de interlocución ocurridos hasta entonces, los cuales, pese a sus limitaciones y dificultades, habían abierto camino para el reconoci-

miento de la legitimidad de las organizaciones y personas defensoras de Derechos Humanos y para la adopción de medidas de protección.

Durante su ejercicio como gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe Vélez desató una fuerte polémica frente a la labor de las organizaciones de Derechos Humanos, mediante el uso de expresiones dirigidas a estigmatizar a tales organizaciones, a las que atribuyó el papel de ejercer la “diplomacia paralela” de las guerrillas en el exterior.

En el entorno más cercano, Uribe incluyó a personas que, como Plinio Apuleyo Mendoza¹², participaron en la elaboración de varios documentos en los que se califica a las ONG de DDHH como parte de la “guerra jurídica de la subversión armada”, el último de los cuales se publicó en un libro bajo el título “Esquilando al lobo”¹³, dedicado explícitamente a tratar de demostrar que detrás de la faceta humanista que presentan públicamente, las organizaciones de Derechos Humanos ocultan su verdadera naturaleza de aliados de las guerrillas y su pretensión no es la defensa auténtica de los derechos humanos sino el debilitamiento de la capacidad y de la moral de las Fuerzas Armadas para combatirlos.

Ya designado embajador y días antes de su posesión, Plinio Apuleyo Mendoza escribió una columna en la que reiteró sus acusaciones contra las organizaciones de derechos humanos, a propósito del debate suscitado con motivo de la propuesta de Fernando Londoño Hoyos de reimplantar el estado de sitio. Mendoza afirmó:

“De la subversión, según el libro [en alusión al libro *Esquilando al lobo*] sólo conocemos la asquerosa acción de la guerrilla. Pero ignoramos todo de la otra vía —la dimensión desconocida— que ha permitido el avance de la primera. Me refiero a la quinta columna suya que domina las organizaciones sindicales, docenas de ONG, el magisterio, parte del mundo académico, y tiene una hábil presencia en el Poder Judicial, en la prensa, en la Defensoría del Pueblo y en la Corte Constitucional, como antes lo

¹² Plinio Apuleyo Mendoza, quien desde 1992 inició una serie de publicaciones difamatorias contra las ONG de derechos humanos (una de las cuales debió ser rectificadas por una decisión de tutela), fue nombrado por el gobierno de Uribe como embajador de Colombia en Portugal; desde su cargo ha jugado un importante papel en la campaña gubernamental para contrarrestar la acción de las ong.

¹³ La publicación fue editada por el Cuerpo de Generales y Almirantes en retiro.

tuvo en la Fiscalía. Labor muy fina la suya, ideal para ser orquestada por nuestros 'idiotas útiles', porque se hace en nombre de postulados teóricos de buena apariencia.

Bajo el paraguas de los derechos humanos o de una Constitución que interpretan como quieran, hablan de los actores armados del conflicto, de no mezclar en él a la sociedad civil, del riesgo de la guerra total, del pluralismo o de los diálogos regionales, y llaman de extrema derecha a quien no piensa como ellos. Pero, en realidad, lo que han conseguido es dejar a Colombia, como dice el libro, 'ingobernable, descuadrada, débil, desguarnecida e inerme', eliminando el estado de sitio, las Convivir, la Ley de Seguridad y Defensa; dejando sin función de Policía Judicial al Ejército y trasquilando la Justicia Penal Militar y el fuero militar.

En el exterior, gracias a sus militantes en Inglaterra, Francia, Bélgica, Suecia o Suiza, consiguen que un gran número de ONG, manipuladas por ellos, dirigentes, periodistas y académicos de izquierda, y aun ciertos gobiernos, altos funcionarios de la ONU, del Departamento de Estado o del Congreso americano suscriban la tesis muy suya de que en Colombia el real problema es la alianza de militares con paramilitares, la falta de una auténtica democracia y la existencia de una oligarquía voraz que obliga al pueblo a tomar las armas. Ahí está la real batalla que ha venido ganando la subversión sin que nada le haga frente en este terreno. [Mendoza, 2002: 13A]".

En el debate con los candidatos presidenciales, organizado por Amnistía Internacional el 6 de mayo de 2002, al ser interrogado sobre su actitud frente a las organizaciones de derechos humanos, y en particular sobre el tema de protección, el candidato Uribe Vélez indicó lo que sería su política respecto de esas organizaciones.

Adelantándose a las críticas a la política de seguridad democrática, señaló que su política es de seguridad para todos, "para el empresario y el sindicalista, para el político y el defensor de Derechos Humanos", y anunció su disposición a invitar a las organizaciones internacionales, permitir su labor en el país, tener un diálogo activo con ellas y escuchar sus propuestas, incluso considerando medidas como el retiro de oficiales por violaciones de derechos humanos.

La búsqueda de la interlocución en medio de la desconfianza mutua

Los anuncios del candidato y, luego, del presidente electo, motivaron una comunicación de las ONG al presidente Uribe, la cual revela la actitud adoptada por esas organizaciones respecto de la nueva administración. Al tiempo que expresaron profundas diferencias con la política de seguridad y se mostraron muy preocupadas por las consecuencias negativas de esa política en materia de abusos y violaciones de los derechos humanos, las ONG expresaron su interés en mantener la interlocución con las nuevas autoridades.

En efecto, en carta pública al Presidente de la República, suscrita el 9 de septiembre de 2002, y entregada en acto realizado en el Congreso de la República, las organizaciones defensoras de DH expresaron su decisión de mantener la interlocución con el gobierno Uribe, en los siguientes términos:

“Manifestamos nuestra disposición al debate público y privado con el Gobierno que permita la evaluación de la veracidad de las informaciones transmitidas sobre acciones y omisiones que comprometen la responsabilidad de los agentes estatales y la controversia basada en argumentos jurídicos y políticos sobre la conveniencia y la constitucionalidad de las políticas de seguridad”. [en El Tiempo, 2002d: 1-16]”.

Habiendo hecho previa manifestación de sus preocupaciones de fondo sobre la política gubernamental en materia de derechos humanos, las organizaciones presentaron propuestas en relación con las condiciones que deben ser ofrecidas por el Gobierno para el desarrollo de una interlocución en condiciones de garantía para la vida y la integridad de los defensores:

“Proponemos, señor Presidente, la expedición de una norma con fuerza de Decreto que exprese la decisión de su Gobierno de reconocer la legitimidad de las labores de promoción y defensa de Derechos Humanos y de protesta social pacífica, e imparta instrucciones a los funcionarios civiles, de Policía y militares respecto de sus deberes activos y de abstención frente a la acción de las organizaciones que desempeñan esas labores.

Al mismo tiempo, le instamos a promover una activa y sistemática campaña de difusión de la norma expedida, entre los miembros de la Fuerza Pública, en los medios de comunicación y mediante la convocatoria de escenarios locales y regionales de distensión, con la participación de autoridades locales y organizaciones sociales y de derechos humanos, en los que el Gobierno Nacional haga pública referencia al contenido de la norma y advierta a las autoridades locales los deberes emanados de ésta. La campaña procurará incidir sobre la cultura de intolerancia y el clima de desconfianza y sospecha generado sobre la defensa de derechos humanos y la protesta social, y deberá contar con la decisión presidencial de cumplir y hacer cumplir la norma expedida. (...).

Paralelamente, se ha constatado que personas y organizaciones mencionadas en informes de inteligencia han sido objeto al propio tiempo de formas de amenaza o de ataque armado por parte de grupos paramilitares. Amenaza o ataque que en varios casos se fundamentan en sospechas o acusaciones coincidentes con las contenidas en dichos informes de inteligencia.

En relación con estas preocupaciones, proponemos iniciar un proceso de debate sobre el tema, en el que participen delegados autorizados del Gobierno, los organismos de control, funcionarios responsables de los organismos de inteligencia, y representantes de las organizaciones sociales y de derechos humanos. El debate deberá girar alrededor de los alcances permitidos y los límites que deberían fijarse a las actividades de inteligencia, en relación con las actividades que son objeto de observación, la calidad, idoneidad y transparencia de las fuentes empleadas, los mecanismos de control y verificación de la información recaudada, el uso otorgado a la información y los mecanismos utilizados para evitar la filtración de información para fines no lícitos.

En relación con la propuesta de la red de un millón de informantes, resulta necesario que el Gobierno responda sobre los mecanismos de control previstos para asegurar que el pago por información no termine convirtiéndose en un procedimiento para acusaciones no fundamentadas que estimule persecuciones judiciales y abusos contra la libertad, y que el anonimato de sus miembros no favorezca la comisión de crímenes contra la vida y la integridad. La experiencia de la red de inteligencia de la Armada Nacional que dejó un saldo de varias decenas de homicidios

en el Magdalena Medio y Sucre, cuya investigación realiza la Fiscalía General de la Nación, debiera ser evaluada antes de continuar con esa política. (...).

Las situaciones de amenazas, hostigamientos, desapariciones forzadas y asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes sociales, puestas en conocimiento de las autoridades para que sean investigadas y sus autores sancionados, permanecen en la impunidad en un altísimo porcentaje, y en muchos casos el proceso judicial no ha pasado de la etapa preliminar.

Al respecto proponemos que el Gobierno integre como parte fundamental del programa de prevención y protección a defensores y líderes sociales, el impulso y seguimiento de las denuncias de amenazas y persecuciones, fortaleciendo la coordinación de las instituciones gubernamentales y estatales concernidas y la interlocución con las organizaciones sociales y de derechos humanos afectadas por los hechos denunciados. Las autoridades deberían realizar todos los esfuerzos necesarios para determinar las fuentes de las amenazas y, en consecuencia, adoptar medidas policiales y judiciales para disuadir, neutralizar y enfrentar a los autores y reducir la probabilidad de la comisión de nuevos crímenes.

Especial referencia debe hacerse aquí a la urgencia de que su Gobierno adopte todas las medidas necesarias para detectar, corregir y sancionar todo vínculo de apoyo activo o tolerancia pasiva que persistan en las Fuerzas Militares, de Policía y otros organismos de seguridad estatal con los grupos paramilitares. (...).

El esfuerzo que su gobierno ha emprendido para fortalecer a la Fuerza Pública en materia de recursos humanos y logísticos y de facultades y atribuciones, ha suscitado, como ya se dijo, serias preocupaciones a las organizaciones sociales y de derechos humanos por los probables efectos que pueda tener sobre la crisis humanitaria. Al margen de ello, como ciudadanos consideramos que tal esfuerzo resultará inútil si la acción de la Fuerza Pública no es evaluable por la eficacia de sus resultados y por la legitimidad de sus procedimientos.

En tal sentido, proponemos que su Gobierno establezca parámetros de evaluación de la actuación de los oficiales responsables de la Fuerza Pú-

blica que tomen en consideración, de manera prioritaria, la eficacia de la acción de las tropas en la protección de la población civil y que se adopten decisiones políticas y judiciales respecto de la falta de respuesta de las autoridades frente a los llamados y advertencias difundidos por los mecanismos de alerta temprana. (...)

Desde 1997, como se refirió, fue creado el Programa de Protección a líderes sociales, defensores de derechos humanos, periodistas y líderes políticos sometidos a condiciones de amenaza con motivo del conflicto armado, que ha dedicado esfuerzos para ofrecer mecanismos de protección a personas amenazadas, mediante la implementación de blindajes de sedes, esquemas de seguridad con escoltas armados, conformación de una red de comunicación de alerta a las autoridades civiles y de Policía, y el suministro de chalecos, tiquetes y ayudas humanitarias.

Como se ha anotado anteriormente, no obstante la importancia de las medidas adoptadas por el Programa de Protección, su principal debilidad consiste en su actuación restringida a atender los efectos y no las causas de los riesgos y amenazas, y la falta de una acción integral en la prevención.

En ese sentido, se propuso el fortalecimiento del Programa de Protección, mediante el diseño de un plan de acción que integre la acción coordinada de las autoridades nacionales y locales para fortalecer la legitimidad de las organizaciones sociales y de Derechos Humanos, la adopción de medidas para evitar abusos y persecuciones en que estén comprometidos miembros de la Fuerza Pública, la investigación y sanción de las denuncias de amenazas, la acción de la Fuerza Pública para disuadir y neutralizar las acciones de grupos al margen de la ley, y las medidas de protección especiales que se hagan necesarias para disminuir la vulnerabilidad de las personas bajo amenaza.

Desearíamos que la culminación de los esfuerzos del Programa de Protección generase un clima político que hiciese innecesaria la utilización de recursos del presupuesto nacional para brindar protección a líderes sociales y defensores. Sin embargo, entre tanto su gobierno adopta medidas de fondo para afectar las causas del problema, y éstas ofrecen resultados eficaces, consideramos necesario que se dispongan los re-

cursos presupuestales y las medidas administrativas que se requieran para proveer seguridad a las personas sometidas a condiciones de riesgo y amenaza inminente.

Proponemos que su Gobierno designe, a la mayor brevedad, funcionarios de alto nivel para estudiar con mente abierta las conclusiones y recomendaciones emanadas de la evaluación externa promovida por el Ministerio del Interior, como producto del acuerdo entre el Gobierno del presidente Pastrana y la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y establezca un procedimiento de consulta y concertación con las organizaciones sociales, de derechos humanos, políticas y periodísticas, para la adopción de las medidas requeridas para el fortalecimiento y mejor funcionamiento del Programa de Protección. (...).

Finalmente, referimos a Usted el estado de avance de las conversaciones entre las instituciones estatales y las organizaciones peticionarias de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–, para concertar un mecanismo de seguimiento de las medidas de prevención y protección adoptadas por las autoridades para atender los requerimientos de la Comisión IDH (Carta abierta de las ONG a Presidente de la Republica, 2002).”

Durante el II gobierno de Uribe, las organizaciones peticionarias y el Comité Técnico de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos, avanzaron en la búsqueda de un mecanismo que permitiera superar las dificultades existentes para la atención adecuada de las medidas requeridas, logrando el acuerdo de la necesidad de que tal mecanismo ofrezca la posibilidad de una interlocución entre los peticionarios y el más alto nivel de las autoridades gubernamentales y estatales, con el propósito de superar la falta de capacidad decisoria que sobre diversos asuntos se presenta en el proceso de interlocución.

El Vicepresidente Francisco Santos, responsable de la política de derechos humanos en nombre del Gobierno, y su director de Derechos Humanos, Carlos Franco, quienes en periodos anteriores participaron en numerosos escenarios de impulso de iniciativas de paz y de diálogo para la solución política del conflicto armado, conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil, tomaron la iniciativa de convocar a las ONG a la interlocución.

Antes de su posesión, Francisco Santos tomó contacto con algunas organizaciones de derechos humanos e iniciativas de paz para abrir canales de diálogo con el Gobierno. En noviembre de 2002, se realizó la primera de una serie de reuniones con las ONG, en la que el Vicepresidente y el director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH expusieron las bases de la política de derechos humanos de la nueva administración.

Luego de tres años de ausencia de interlocución entre las ONG de Derechos Humanos y autoridades de alto nivel, la nueva administración inauguraba su gestión tomando la iniciativa de convocar al diálogo directo con el Vicepresidente de la República a las organizaciones de derechos humanos, lo que resultó al menos inesperado o sorpresivo, cuando no sospechoso, para buena parte de esas organizaciones que preveían el cierre por parte del gobierno de los canales de interlocución existentes.

Entre el reconocimiento y los incidentes de abuso

En una primera declaración sobre la situación de los defensores de Derechos Humanos, el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, declaró públicamente: “Queremos lanzar un mensaje a muchos sectores de la sociedad colombiana: los defensores de derechos humanos no son guerrilleros sin fusil, son personas que forman parte del proceso democrático. Los derechos humanos no son una reivindicación de la guerrilla, son la base para vivir dignamente. No pueden ser factor de polarización. [en El Espectador 2002: 8A]”.

Pero contrariamente, el presidente Uribe reaccionó a la declaratoria de neutralidad de las comunidades de paz, promovidas desde fines de los años 90 por la Comisión Vida, Justicia y Paz de la diócesis de Apartadó, el CINEP y la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz.

Dichas comunidades habían logrado hasta entonces el reconocimiento de los gobiernos anteriores a su declaratoria de neutralidad frente a los actores armados del conflicto armado para evitar ser convertidas en blanco de ataque de aquellos. En efecto, en agosto de 2002, Uribe anunció que la Fuerza Pública hará presencia, sin restricciones, en todo el territorio nacional, incluyendo los territorios de las comunidades de paz, y

que no aceptará que éstas se declaren neutrales para negarse a admitir la presencia de la fuerza pública.

Al explicar la decisión gubernamental, la entonces ministra de Defensa indicó que la actitud de las comunidades de paz “a veces termina convirtiéndose, más bien, en apoyo tácito a los grupos al margen de la ley”. Y agregó: “En Colombia no puede haber neutralidad de los ciudadanos ante el Estado y los grupos al margen de la ley sino que deben estar al lado de las instituciones” [en *El Colombiano*, 2002:4D].

En septiembre de 2002, en el contexto de las movilizaciones campesinas en varias regiones del país, se produjo la detención y deportación de tres observadores internacionales por parte del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–. No obstante que las autoridades atribuyeron la deportación a la violación de las disposiciones de visado por parte de los extranjeros, voceros gubernamentales acusaron a los observadores de “intervenir y realizar actos que alteran el orden público”.

La Ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, dijo al respecto que “hay gente que se parapeta en estas organizaciones para desarrollar actividades fuera de la ley y que atentan contra la seguridad pública” [en *El Tiempo*, 2002e: 1-10/11], y un asesor del Ministerio de Defensa calificó como “lobos con piel de oveja” a las organizaciones internacionales que visitan el país para hacer observación en materia de derechos humanos [en *El Nuevo Siglo*, 2002: 11-12].

Una delegación de observadores indicó que la Secretaría Privada de la Presidencia de la República emitió una autorización a la labor de acompañamiento de la misión internacional, cuya presencia fue advertida previamente a las autoridades del Gobierno. Un representante de la Comisión internacional declaró: “Nos extrañó cómo ha cambiado el clima político... sentimos vientos de represión” [Marvin Ponce Saucedo en *El Tiempo*, 2002c: 1-22].

El Vicepresidente de la República, Francisco Santos, puso fin temporalmente a la polémica desatada por el incidente de deportación de los observadores internacionales y envió un mensaje de tranquilidad en relación con la preocupación de las Organizaciones No Gubernamentales respecto del cierre de las garantías para la observación de la situación

de Derechos Humanos, al señalar que los extranjeros que trabajan con organizaciones defensoras de los Derechos Humanos y que lleguen al país para hacer veeduría al respeto por esos derechos, podrán circular sin restricciones, siempre y cuando tengan la visa temporal especial establecida para el caso [El Tiempo, 2002g: 1-5].

Como expresión del clima político generado en las relaciones entre el Gobierno y las ONG, el 25 de septiembre de 2002 se produjo un incidente entre un grupo de personas que participaron en un foro público organizado por organizaciones de derechos humanos y el vicepresidente de la República, Francisco Santos, quien fue abucheado cuando intervenía en defensa de la declaratoria de conmoción interior y tras advertir que el Gobierno no permitirá la toma de carreteras en los paros [El Tiempo, 2002f: 1-20].

A los incidentes con los observadores internacionales se agrega el allanamiento de la sede de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, sucedido el 19 de noviembre de 2002, realizado mediante una orden de registro expedida por una Fiscal a solicitud de funcionarios de la SIJIN de la Policía Nacional, practicado en forma irregular, sin fundamento legal sólido y que dio lugar al anuncio público de las autoridades de la apertura de una investigación formal para establecer las responsabilidades por el caso, sin que haya prosperado sanción alguna.

Este hecho inauguró una modalidad de persecución a organizaciones de defensa de Derechos Humanos.

Un número importante de sedes de organizaciones de defensa de Derechos Humanos y de residencias de defensores ha sufrido, desde entonces, actos de allanamiento ilegal, ocurridos en circunstancias similares, de autoría anónima, en los que se han sustraído equipos de cómputo con información documental relacionada con casos de graves violaciones de derechos humanos y bases de datos de víctimas.

Las organizaciones y personas afectadas han insistido en que se realicen investigaciones que permitan esclarecer estos hechos e identificar a sus autores, sin que se tenga noticia de que los expedientes abiertos con tal propósito hayan dado lugar a decisiones judiciales de fondo.

Estas y otras preocupaciones relacionadas con la política de “seguridad democrática” y con la iniciativa gubernamental ante el Congreso para aprobar un “estatuto antiterrorista” que concedía atribuciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas, fueron expuestas por cerca de 45 delegados de las ONG en reunión sostenida con el Presidente de la República el 11 de junio de 2003.

Las Organizaciones requirieron del mandatario la investigación de varios casos de amenazas y ataques contra defensores, la ratificación de la directiva presidencial sobre defensores de Derechos Humanos y el acatamiento y cumplimiento de las 27 recomendaciones emitidas por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La reunión fue escenario de una honda controversia en relación con los programas de la “red de informantes” y de “soldados campesinos” considerados por las ONG como una violación del principio de distinción establecido por el derecho internacional humanitario, frente a lo cual el Presidente “respondió que él no creía en esa distinción y que, al contrario, los no combatientes, es decir, los civiles, debían estar del lado de las Fuerzas Militares”.

El alcance de tal afirmación fue posteriormente matizado por declaraciones de funcionarios gubernamentales que señalaron como un problema “semántico” la interpretación dada por varios analistas a la afirmación presidencial. “No se trata de desconocer el diñ, sino de no darles a los guerrilleros la condición de combatientes que el Gobierno estima que no tienen por tratarse de terroristas” [El Espectador, 2003: 8A].

Al término de la reunión, el Vicepresidente Francisco Santos señaló que “el Gobierno se comprometió a fondo con la protección de los defensores de derechos humanos y de todas las ONG y el Presidente fue claro en advertir que no habrá ninguna clase de estigmatización, que era un tema que preocupa a las ONG” [Ibíd.].

Así mismo, trascendió que el Gobierno reforzaría las garantías de la labor de las organizaciones de defensa de derechos humanos contenidas en la directiva presidencial No. 07 [El Tiempo, 2003a: 1-7].

El anuncio del refuerzo de esta Directiva no ha sido cumplido; el Presidente no sólo no ha expedido una Directiva Presidencial que ratifique las directivas expedidas por Ernesto Samper y Andrés Pastrana, sino que, obrando en contravía de las mismas, tres meses después de dicho anuncio emitió una declaración pública de grave repercusión, en abierta contradicción con el espíritu de tales directivas, descalificando la labor de las organizaciones de derechos humanos, con lo cual los funcionarios públicos pueden sentirse autorizados a deslegitimar la acción de esas organizaciones.

I.4. Rol de la comunidad internacional en la facilitación y la observación del diálogo Gobierno - ONG - DDHH

La reunión sostenida en junio de 2003 entre el Presidente de la República y las organizaciones no gubernamentales¹⁴ ocurrió un mes antes de la reunión de la mesa de donantes en Londres para definir la política de cooperación con Colombia de 24 gobiernos participantes. En la agenda de esa reunión, a instancia de organizaciones y agencias de cooperación internacionales, se incluyó el examen de la situación de los Derechos Humanos y la participación de delegaciones de organizaciones de la sociedad civil colombiana.

No obstante que las profundas controversias existentes entre el Gobierno y las ONG respecto de temas centrales de la política de seguridad democrática y de la interpretación de la situación de derechos humanos, y las descalificaciones de las ONG expresadas por funcionarios gubernamentales y por el propio Presidente de la República en septiembre de 2003, han configurado un ambiente poco favorable a la interlocución entre las partes

Aunque con diverso acento, funcionarios gubernamentales y miembros de ONG admiten que la interlocución ha sido favorecida por el rol que ha cumplido la Comunidad Internacional con ocasión de la labor del G-24 surgido de la reunión de Londres.

¹⁴ La reunión había sido solicitada por las ong en carta pública dirigida al presidente Uribe en septiembre de 2002, sin que hasta ese momento se hubiera producido respuesta alguna.

En efecto, la mesa de donantes de Londres constituyó para el Gobierno y para las ONG y las organizaciones sociales un escenario de controversia sobre la situación de derechos humanos que superaba el ámbito doméstico, para incluir, a manera de observadores y/o facilitadores, a los gobiernos de los 24 países.

Las partes harían desde entonces todos los esfuerzos para lograr el respaldo de los gobiernos del G-24, para lo cual medirían sus fuerzas en la discusión de los temas más agudos: política de seguridad democrática, estatuto antiterrorista, proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, cumplimiento de recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Así, se deduce de las declaraciones emitidas por los representantes gubernamentales y de las ONG previo a la realización de la reunión de Londres.

El Vicepresidente Francisco Santos, declaró: “Vamos con la expectativa de consolidar el apoyo político a la política de Seguridad Democrática, a la recuperación de la tranquilidad para el ciudadano y para esta democracia. (...). El Gobierno no ha planteado que no existe el principio de distinción. Lo que decimos es que debe colaborarse con el Estado y con la situación del país. Aquí se ha satanizado esta colaboración... se ve como el horror y nosotros decimos no. [en *El Tiempo*, 2003b: 1-2]”.

Refiriéndose a las expectativas frente a la reunión de Londres, el presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, expresó: “El Gobierno quiere una reunión social y las ONG, que haya discusión del marco político de la cooperación. Lo que verdaderamente aquí se discutirá es si se mantiene la línea de apoyo a la solución negociada del conflicto o, por el contrario, se respaldará la estrategia de seguridad de Uribe. [ibíd.]”.

La declaración final suscrita por las delegaciones de los 24 gobiernos participantes de la mesa de donantes de Londres (G-24), si bien respaldó los esfuerzos del Gobierno de Colombia para recuperar la seguridad en el país, abrió las puertas a un rol más activo de ese grupo de países en el seguimiento a la evolución de la situación de derechos humanos, al incluir un llamado a las autoridades colombianas a dar cumplimiento a las recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, adoptar medidas en contra de la impunidad y la

connivencia con grupos paramilitares, atender el desplazamiento forzado y proteger a los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Como se verá más adelante, ese rol más activo de la Comunidad Internacional se constituiría en elemento clave para lograr el mantenimiento de la interlocución entre la administración Uribe y las organizaciones de derechos humanos, en medio de un clima de mucha hostilidad, de profundas diferencias en relación con temas esenciales de la política gubernamental en materia de derechos humanos y de reiterados episodios de grave estigmatización a esas organizaciones por parte del Presidente de la República y otros funcionarios gubernamentales.

La interlocución transcurrirá, desde entonces, entre el agravio, la descalificación y la manifestación de la aceptación del debate franco y abierto con la observación cercana de la Comunidad Internacional.

1.5. Creación de la Unidad Nacional de Protección, UNP

La creación de la Unidad Nacional de Protección estuvo antecedida de una serie de acontecimientos políticos durante las dos administraciones de Álvaro Uribe y, en especial con aquellas que tuvieron que ver con el funcionamiento del DAS y particularmente con las actividades ilegales de inteligencia a quienes estaban bajo la protección estatal haciendo uso de los esquemas de protección a cargo de dicha entidad.

Es así como, mediante el Decreto No. 4065 del 31 de octubre de 2011, se da paso a la Unidad Nacional de Protección durante el primer mandato de Juan Manuel Santos, y su Ministro del Interior, German Vargas Lleras.

La creación de esta entidad, en principio, fue una propuesta del movimiento de Derechos Humanos y de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, quienes en marzo de 2011, exhortaron al gobierno a revisar a fondo el Programa de Protección estatal y su modelo de protección física. Sin embargo, el enfoque de DDHH y modelo propuesto por las organizaciones de DDHH no fue necesariamente el que se implementó. Por el contrario, el Ministro del Interior de entonces, Germán Vargas Lleras y el director que nombró para la primera fase de la UNP, Andrés Villamizar, le dieron un marco más militar y de inteligencia, asimilándola

al desaparecido DAS. Pero también de seguridad privada con la tercerización de los esquemas de protección, que al final la llevó a altos índices de corrupción en los procedimientos de contratación. Dicha situación se preveía en la medida que el señor Villamizar Pachón, había sido Subdirector de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y Asesor del Ministerio de Defensa durante el Gobierno de Andrés Pastrana¹⁵, para esa época, Villamizar trabajó en el Plan Colombia y en el fortalecimiento de la Fuerzas Militares.

Durante su paso por la UNP se re-editaron algunos hechos de corrupción y actividades de inteligencia y espionaje contra dirigentes y movimientos políticos de oposición¹⁶, hechos que fueron denunciados y que comprometían a la administración y funcionarios que habían pertenecido a la planta de personal del DAS y que se vincularon a la Unidad Nacional de Protección.

Ante dichos acontecimientos e incertidumbres, las organizaciones sociales le pidieron a Villamizar explicaciones públicas sobre dichas prácticas —que se creían proscritas— en el servicio de protección, algunos de sus declaraciones públicas fueron: “La Unidad Nacional de Protección sí está conformada e integrada por agentes del antiguo cuerpo de inteligencia presidencial, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)”¹⁷.

Ninguno [de los ex agentes] está inmerso en procesos por ‘chuzadas’ o violación a DD.HH, y que la casi totalidad de los empleados [600] del DAS fueron vinculados de manera directa a las nuevas unidades que se conformaron y que desempeñan las tareas que anteriormente adelantaba el DAS.

Frente a los temores de algunos defensores de DDHH sobre los ex agentes, Villamizar llamó a la tranquilidad, no hay ningún ex agente del DAS que trabaje en la Unidad Nacional de Protección que tenga algún proceso pendiente por la violación de DDHH o por las ‘chuzadas’, y fue enfático en aseverar que “si se llega a demostrar la participación de cualquiera de

¹⁵ <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/andres-villamizar-pachon>

¹⁶ <http://www.bluradio.com/31035/presidente-de-la-cut-denuncia-espionaje-por-supuesto-microfono-e-su-carrero>

¹⁷ <http://www.elespectador.com/noticias/politica/unidad-nacional-de-proteccion-si-esta-integrada-exagent-articulo-345566>

ellos en delitos, será inmediatamente retirado del servicio y desvinculado de la Unidad”.

De otra parte, también ha sido altamente denunciado por los beneficiarios del programa de protección las deficiencias administrativas y operativas relacionadas con los esquemas y la ruta de vinculación para aquellas personas interesadas en buscar la protección física, retrasos de meses en la entrega de medidas de protección aprobadas, demoras en los reintegros de los peajes, el combustible, las autorizaciones para que los escoltas acompañen al protegido a su trabajo en región, demoras en los estudios de riesgo, entrega de carros en mal estado, poca oferta de mujeres escoltas, etc.

Pero no solo los abultados costos de operación de las empresas privadas son el problema; la generación de una nómina paralela en la UNP también hace parte de la inviabilidad de la privatización: tener 3000 escoltas armados privados, ejerciendo funciones estatales pero sin vinculación directa al Estado.

En 2008, cuando no existía la UNP y la protección dependía del Ministerio del Interior, existía una planta de 200 escoltas operada por la empresa privada de seguridad VISE. Sin embargo, este número de escoltas se incrementó de manera exponencial.

A la anterior situación, se sumaron una serie de escándalos de corrupción por manejos indebidos de los recursos asignados para la protección de las víctimas, que comprometieron a siete altos funcionarios de dicha entidad por el cobro de sobornos y otros negocios ilícitos con los operadores privados encargados de administrar los esquemas de protección.

La investigación adelantada por la Fiscalía dijo que se trató de una red criminal que cobraba cuotas para agilizar el pago de servicios a los proveedores y sobrefacturaba transacciones para quedarse con un porcentaje. Hasta el momento de las denuncias (agosto de 2014) la Fiscalía identificó que dicho circuito criminal se habría apropiado de la no despreciable suma de 600 millones de pesos (260 mil dólares); agentes del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía (CTI) estimaron que dicha cantidad de dinero podría ser mucho mayor.

Esta síntesis de hallazgos lleva la reflexión de indagar acerca de la posible responsabilidad administrativa y penal en la que incurrió el entonces director de la UNP, Andrés Villamizar, sin que a la fecha haya una sola investigación o indagación preliminar abierta por ninguna entidad de control o investigación en Colombia.

MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN EN COLOMBIA

2.1. Antecedentes normativos

En el desarrollo conceptual y normativo de las obligaciones constitucionales e internacionales de proteger y garantizar la labor del movimiento social y de los Derechos Humanos, dado en diversos gobiernos, se priorizó como herramienta de protección las armas y componentes policivos de disuasión, sin dar importancia a las investigaciones y las Alertas Tempranas de prevención a violaciones de Derechos Humanos.

La normatividad en protección es bastante extensa, la cual fija su punto de inicio con la expedición de la ley 418 de 1997 –denominada Ley de orden público – bajo el gobierno de Ernesto Samper, como resultado de las luchas de las organizaciones sindicales y sociales en la búsqueda de un marco de garantías y de protección a la labor de los líderes sociales. Esta ley, también da inicio a la creación del Programa de Protección en cabeza del Ministerio del Interior, el cual –como se mencionó– priorizó la protección física e individual, así como se enfocó en el análisis de los riesgos y amenazas individuales.

Este modelo de protección individual está centrado en la matriz de riesgo¹⁸, es decir la persona no es la fuente principal para el análisis del estudio de riesgo, son factores matemáticos los que definen la medición del

¹⁸ La matriz de riesgo, es una herramienta técnica que permite conocer el diagnóstico de riesgo y vulnerabilidad de una persona o comunidad mediante la aplicación de unas variables previamente definidas.

riesgo del defensor, es decir que, de acuerdo con unas matrices de evaluación de riesgo la UNP pondera el mismo, ósea que, una ponderación de riesgo que está por encima de una matriz superior a 50 es un riesgo extraordinario y, quien esté por debajo de 50 tiene un riesgo ordinario.

Luego de surtir este resultado matemático para establecer el riesgo individual, se da a conocer ante las instancias decisorias, es decir los comités de recomendación de medidas, quienes a partir de un dato matemático toman decisiones desconociendo el contexto y la realidad del defensor, lo que agrava aún más este tipo de decisiones.

Así las cosas el reto de la protección en Colombia para los defensores y defensoras de Derechos Humanos, radica en que, pese a la existencia de normas que regulan la materia, ninguno de estos instrumentos aborda aspectos de garantías reales que deben ser fundamentales en un Estado Social de Derecho, es como si le faltara una pata a la mesa.

MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN EN COLOMBIA

Infografía

20 AÑOS DE PROTECCIÓN BASADO EN UN ENFOQUE INDIVIDUAL Y MILITAR.

Normatividad en Protección a Líderes y Organizaciones Sociales en Colombia.



A continuación se relaciona el marco normativo y algunas jurisprudencias de la política de protección en Colombia, que permite leer un panorama del esfuerzo institucional para enfrentar el tema de protección.

Instrumentos Internacionales convencionales (no contenciosos)

Tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establecen el derecho de todo ser humano a la vida, la libertad y la seguridad. Así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, dispone en su artículo 6 que “el derecho a la vida es inherente a la persona humana.”

El Derecho Internacional Humanitario (DIH), aplicable en caso de conflictos armados internos, en particular el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, prohíbe las amenazas de homicidio, los castigos colectivos, la toma de rehenes y los actos de terrorismo, tortura y esclavitud, así como cualquier amenaza de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

No obstante, el Principio de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos obliga a los Estados a tomar medidas para proteger a las personas desplazadas, y prohíbe explícitamente las amenazas.

Los tratados de derechos humanos: Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial (artículo 11), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 41) y Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (artículo 21), son mecanismos cuasi-contenciosos que se utilizan en aquellos casos que existe controversia y es sometida al conocimiento de un órgano internacional no jurisdiccional, en lugar de ser sometida a un órgano jurisdiccional como los mecanismos contenciosos.

La Constitución Política del 91 en su artículo 93 establece la figura del Bloque de Constitucionalidad que permite incorporar los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en la constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

Art. 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Art. 4 y 13 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra.

Constitución Política de Colombia, arts. 4 y 93.

Convenio 169 OIT: es un instrumento jurídico internacional vinculante que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Como respuesta a la situación vulnerable de los pueblos indígenas y tribales, el artículo 4 del Convenio establece la necesidad de adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medioambiente de estos pueblos. Asimismo, establece que tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos indígenas.

Instrumentos nacionales

I. Constitución Política de Colombia

El ordenamiento interno colombiano reconoce los derechos a la vida (11), la integridad (89) y la seguridad personal de las personas. Así, el artículo 2 de la Constitución Política reza: fines esenciales del Estado es servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender

la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Ahora bien, el derecho a la seguridad no aparece expresamente nominado como fundamental en la Constitución, sino que ese estatus deriva de una interpretación sistemática de la Carta Fundamental (preámbulo, arts. 2°, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73 C.P.), y de diversos instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, en virtud del bloque de constitucionalidad (arts. 93 y 94 C.P.), como son: (i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7°, Nral. 1°), incorporada a la legislación colombiana mediante Ley 16 de 1972; y (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9°, Nral. 1°), aprobada mediante Ley 74 de 1968. Así mismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1°) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional a partir de la promulgación de Teherán el 13 de marzo de 1968, aluden al derecho a la seguridad (art. 3°).

2. Leyes y decretos - Política Pública de Protección

Una vez abordado el marco Constitucional Colombiano, mediante el cual se establece un articulado sobre derechos fundamentales y sus mecanismos democráticos de participación y representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública, nos detendremos en la legislación ordinaria que aborda el tema de manera más específica.

El antecedente inmediato en la historia de los programas de protección en Colombia legalmente constituido surge en el año 1997 como respuesta a la violencia política de la década del 80 y el primer lustro de la década del 90 se hizo mediante la ley la Ley 418 de 1997 (modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, el Decreto-ley 4065 de 2011 y en concordancia con el artículo 15 numeral 3 del Decreto-ley 2893 de 2011), conocida como Ley de Orden Público. Esta norma prevé en su artículo 81 la obligación del Gobierno Nacional de poner en funcionamiento un programa de protección para personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país.

También la Ley 418 establece la creación del Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía y también para testigos, víctimas e intervinientes en los procesos disciplinarios y a funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.

Cada cuatro años la ley 418 se modifica de acuerdo con los nuevos gobiernos, desde el año 1997 al 2015 ha sido ratificada ininterrumpidamente, la cual se constituyó como el fundamento para construir la política pública de protección mediante leyes, decretos y resoluciones y su panorama de atención hacia otras poblaciones víctimas y vulnerables ha registrado un aumento vertiginoso como se intentara demostrar a continuación.

2.2. La Normatividad de los Programas de Protección

Ley 199 de 1995

Artículo 6: *Sistema de protección de los derechos humanos*. En desarrollo de la obligación constitucional del Gobierno Nacional de garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, el Ministerio del Interior coordinará las actividades de todos los organismos del Ejecutivo, encargados de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

El Ministerio del Interior contará con un sistema de atención a las demandas de protección de los derechos ciudadanos. El desarrollo de este sistema estará a cargo de una Unidad Administrativa Especial dependiente del Ministerio del Interior, la cual deberá actuar previamente en caso de amenaza inminente de los derechos ciudadanos y desarrollar programas orientados a la protección, preservación y restablecimiento de los derechos humanos de los denunciantes. El Ministerio del Interior o la autoridad en la que se delegue esta función, emprenderá, de oficio, las acciones correspondientes ante las autoridades judiciales, sin detrimento de las funciones de las mismas o de las atribuciones del Ministerio Público.

Decreto 372 de 1996

Artículo 28. Dirección General Unidad Administrativa Especial Para Los Derechos Humanos.

La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, tiene por objeto actuar, preventivamente, en casos de amenaza inminente de los derechos humanos, desarrollar programas especiales para su protección, preservación y restablecimiento; y emprender de oficio las acciones correspondientes ante las Autoridades judiciales, así como la protección de los denunciantes. Lo anterior, sin detrimento de las funciones del Ministerio Público o de otras autoridades.

Artículo 29. Para el logro del objeto señalado en el artículo anterior, la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos cumplirá las siguientes funciones:

- a) Adelantar las acciones y los programas de protección de los derechos humanos que le asignen el Consejo Gubernamental de Derechos Humanos y el Ministro del Interior;
- b) Actuar en forma inmediata y preventiva en las zonas o regiones en que exista amenaza grave e inminente de transgresión de los derechos humanos, coordinando y apoyando las acciones de las entidades de la rama ejecutiva en sus distintos niveles y de otros organismos;
- c) Promover acciones en los escenarios locales, seccionales y regionales para adelantar programas de promoción, formación, investigación, difusión y protección de los derechos humanos y para distensionar situaciones que amenacen de manera inminente de violación de los derechos humanos;
- d) Desarrollar con el apoyo del Departamento Administrativo de Seguridad y otros organismos, el Programa de Protección Especial a Testigos y Personas Amenazadas, para la seguridad de las personas amenazadas por la violencia política y, en casos particulares de extremo riesgo de violación de los derechos a la vida y la integridad personal;
- e) Coordinar y realizar el seguimiento del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia;
- f) Frente a las violaciones de los derechos humanos que sean de su conocimiento, presentar las denuncias, promover las acciones judi-

ciales y proteger a los denunciantes, sin detrimento de las competencias del Ministerio Público o de otras autoridades;

- g) Las demás que le sean asignadas de acuerdo a la naturaleza de la dependencia.

Ley 418 de 1997

Artículo 81, Ley 418 de 1997: El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a las siguientes categorías:

- Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
- Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.
- Dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica.
- Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.

PARÁGRAFO 1o. Los interesados en ser acogidos por el programa de protección deben demostrar que existe conexidad directa entre la amenaza y el cargo, o la actividad que ejerce dentro de la organización.

PARÁGRAFO 2o. El programa de protección presentará al testigo a que hace mención el numeral 4 de este artículo cuando así lo soliciten las autoridades judiciales o disciplinarias, o permitirá a estas autoridades el acceso a él, para lo cual tomará las medidas de seguridad que requiera el caso.

PARÁGRAFO 3o. Las medidas de protección correspondientes a este programa serán de carácter temporal y sujeto a revisión periódica.

Es importante mencionar que la ley 418 ha sido el fundamento legal para la creación y reglamentación del programa de protección que aún sigue vigente, dicho programa de protección surge como un requisito del movimiento social de derechos humanos, el movimiento social y de los trabajadores.

Decreto No. 978 DE 2000

Por el cual se crea el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano.

Decretos 1592 de 2000, 1386 y 2742 de 2002

Se crean los Programas de Protección para periodistas, comunicadores sociales, alcaldes, diputados, concejales y personeros, los cuales están a cargo de la Dirección de derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

Numeral 4 del artículo 17 del Decreto 200 de 2003

El Gobierno Nacional le asignó a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia la función de diseñar y coordinar los programas generales de protección a los derechos humanos y de prevención a su violación, en relación con personas que se encuentren en situación de riesgo, en colaboración con el Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Decreto Número 2788 de 2003

Por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

Sentencia T-025 de 2004

Auto 200 de 2007 que establece una presunción de riesgo para la población en situación de desplazamiento.

Auto 251 de 2008 protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

Auto 092 de 2008 obligaciones constitucionales e internacionales de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención y su impacto desproporcionado sobre la mujer.

Auto 004 y 005 de 2009 protección de los derechos de la población indígena y de la población afrodescendientes.

Auto 006 de 2009 impacto cualitativamente diferenciado y agravado sobre las personas con discapacidad.

Decreto 2816 de 2006

Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones.

Auto 008 de 2006

Mediante el cual la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, ordena a las entidades competentes diseñar un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población.

Decreto 3570 de 2007

Por el cual se creaba el Programa de Protección de la Ley 975 de 2005.

Ley 1257 de 2007

Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 16 y ss.

Auto 266 de 2009

La Corte Constitucional recibió el informe al seguimiento ordenado en el auto 008 de 2006 sobre la matriz creada por el Ministerio del Interior y de Justicia para la valoración del riesgo. **Esta matriz si bien se encuentra adecuadamente concebida para valorar el riesgo, está diseñada para la valoración del riesgo de casos individuales, faltando un instrumento propio para la valoración del riesgo de grupos, colectivos o comunidades.** (Subrayado nuestro L.A.D.). Este instrumento apenas ha sido diseñado y según se informó, para su implementación requiere un proceso de capacitación para su debida aplicación. El documento no da cuenta del cronograma diseñado para su implementación.

Decreto 1740 de 2010

Por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 4100 del 2 de noviembre de 2011, Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Dentro de los principales objetivos contemplados para el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH se encuentran:

- a. Fortalecer la capacidad institucional.
- b. Organizar los programas y proyectos estatales para permitir una gestión integral, oportuna y efectiva del Estado –en Derechos Humanos y DIH– en los órdenes nacional y territorial.

- c. Estructurar la Política Integral de Derechos Humanos y DIH, y promover la incorporación del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en las políticas públicas sectoriales.
- d. Impulsar el seguimiento y el cumplimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos y DIH.
- e. Contar con un Sistema de Información que permita monitorear, hacer seguimiento y evaluar la situación de los derechos humanos y el DIH en Colombia.

Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011

Por el cual se reglamentación de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras.

Artículos 32, Ley 1148: Criterios y Elementos para la Revisión e Implementación de los Programas de Protección Integral.

Los programas de protección deberán incluir en su revisión e implementación un carácter integral que incluya los siguientes criterios:

1. Los programas de protección deben contemplar medidas proporcionales al nivel de riesgo de la víctima antes, durante y después de su participación en procesos judiciales o administrativos contemplados en la normatividad relacionada con dichos programas.
2. Los criterios para evaluación del riesgo fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como la decisión de la medida de protección, deben ser conocidos previamente por la víctima o testigo.
3. El riesgo y los factores que lo generan deben ser identificados y valorados de acuerdo con la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha fijado al respecto. El riesgo debe ser evaluado periódicamente y las medidas actualizadas de acuerdo a dicha evaluación, de conformidad con la normatividad vigente.
4. Las medidas de protección deberán ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección de la víctima o testigo. Una vez

decidida la medida de protección por parte del órgano competente, la víctima o testigo podrá sugerir medidas alternativas o complementarias a la decidida si considera que esta no resulta adecuada para las circunstancias particulares del caso. El órgano competente determinará su conveniencia, viabilidad y aplicabilidad. Lo anterior se realizará en el marco de la oferta institucional de protección existente.

5. Los programas de protección deberán amparar sin discriminación alguna a las víctimas y testigos cuya vida, seguridad y libertad estén en riesgo con ocasión a su participación en procesos judiciales o administrativos contemplados en la normatividad relacionada con dichos programas. Por consiguiente, los programas establecerán las medidas sin perjuicio del tipo de delito que se investiga o juzga, del presunto responsable del hecho, de la fecha de ocurrencia del delito o del procedimiento judicial o administrativo para el reclamo de los derechos, siempre y cuando exista un claro nexo causal entre las amenazas y la participación de la víctima o testigo en algún proceso judicial o administrativo o su impedimento para participar en el mismo.
6. Los programas de protección, los criterios para la evolución de riesgo y las decisiones sobre las medidas deberán atender y tomar en consideración criterios diferenciales por género, capacidad, cultura y ciclo vital, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
7. Los programas de protección deberán estar en coordinación permanente con los programas de atención a víctimas con el fin de atender el trauma causado por el hecho victimizante y la situación de riesgo generada.
8. Las entrevistas realizadas con las víctimas dentro del marco del programa de protección deberán efectuarse en sitios seguros y confidenciales, en particular cuando involucran mujeres, niñas, niños y adolescentes.
9. Se deberá dar información permanente a las autoridades judiciales y administrativas que adelantan los procesos de investigación que ocasionaron o agravaron el riesgo, con la finalidad que en el transcurso del mismo se tenga en cuenta la situación de la víctima y testigo.

En particular, se tendrán en cuenta las razones que puedan impedir o dificultar la participación de la víctima o testigo en las diligencias y se adoptarán correctivos para propiciar que su participación no se vea obstaculizada.

Parágrafo 1°. Además de los criterios señalados en el presente artículo, para la revisión, diseño e implementación de los programas de protección integral se deberán tener en cuenta los siguientes elementos:

El Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, tomará las medidas necesarias para garantizar la seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleven a cabo.

Las organizaciones comunitarias y de víctimas con presencia en las áreas donde se lleven a cabo procesos de restitución y reparación colectiva, podrán entregar insumos a los órganos competentes para la determinación y análisis de riesgo.

Las autoridades competentes pondrán en marcha una campaña sostenida de comunicación en prevención, garantía y defensa de los derechos de las víctimas que fomente la solidaridad social a nivel local y nacional.

Parágrafo 2°. La revisión y adecuación a los criterios establecidos en el presente artículo de los programas de protección existentes, deberán ser realizadas en un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente Ley.

Artículos 212 a 221, Decreto 4800 de 2011, del Enfoque Diferencial en los Programas de Protección

Art 212. La integración del enfoque diferencial en los programas de protección, a través de lineamientos que serán presentados por el Subcomité de Enfoque Diferencial.

Art. 213. La obligación de los programas de protección de articularse con los programas de atención a víctimas, poniendo en manos del Mi-

nisterio de Salud la tarea de articular con la oferta de servicios sociales del Estado.

Art 214. La obligación de “crear y adoptar estrategias de difusión de los programas en todo el territorio nacional con el apoyo de los entes territoriales, con el fin de que las víctimas los conozcan.

Art. 215. La obligación para las entidades a cargo de los programas de protección de diseñar e implementar una estrategia de capacitación dirigida a sus servidores públicos que participan en los programas de protección.

Art. 216. La obligación para los programas de protección de producir informes semestrales de actividades, los cuales serán la base para “adoptar anualmente los correctivos que se identifiquen como necesarios.

El Decreto 4800 de 2011 contempla la protección colectiva

Artículo 218. Protección Colectiva.

Las entidades competentes a cargo de los Programas de Prevención y Protección definirán de manera participativa las medidas de protección colectiva dirigidas a mitigar el riesgo de comunidades indígenas y afrocolombianas, organizaciones de víctimas y de organizaciones de mujeres, y tendrán en cuenta las necesidades y características particulares tanto culturales, territoriales y de vulnerabilidad que tengan dichas colectividades.

La protección colectiva deberá estar articulada con aquellos planes o programas del Estado en materia de seguridad territorial, tales como el Plan Nacional de Consolidación Territorial, en particular, cuando se trate de procesos de restitución de tierras y retornos colectivos.

De la seguridad en los retornos y reubicaciones.

Decreto 4065 de 2011

Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.

Decreto No. 4912 de 2011

Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.

Decreto Ley No. 4633 de 2011

Artículos 15-18; 20, 29,30 y 33.

Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Que es obligación del Estado responder efectivamente a los derechos de los pueblos indígenas a la reparación integral, a la protección, a la atención integral y a la restitución de sus derechos territoriales, vulnerados como consecuencia del conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados y, en consecuencia, garantizar que los pueblos indígenas puedan asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, de desarrollo económico y hacer efectivo el goce efectivo de sus derechos humanos y fundamentales, en especial a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.

Decreto Ley No. 4634 de 2011

Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano.

Decreto Ley No. 4635 de 2011

Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Artículo 47. Medidas especiales de protección de los derechos a la vida, seguridad, libertad e integridad para las comunidades, en situación de riesgo extraordinario o extremo.

Las autoridades competentes adoptarán, a través de la formulación del programa nacional de protección, medidas individuales y colectivas de protección integral diferencial de carácter étnico, etario y de género, según el nivel de riesgo evaluado para cada caso. Estas medidas deberán cubrir a las comunidades y podrán extenderse a toda la comunidad cuando su pervivencia se vea amenazada por las violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Para tal efecto, se deberán atender los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la materia.

Cuando las autoridades judiciales, administrativas o del Ministerio Público tengan conocimiento de situaciones de riesgo señaladas en el presente artículo, remitirán de inmediato tal información a la autoridad competente designada de acuerdo a los programas de protección, para que inicien el procedimiento urgente conducente a la protección de la víctima.

Parágrafo. En todos los casos las medidas de protección tendrán en consideración los insumos entregados por parte de las víctimas, en caso de que los haya, así como las modalidades de agresión, las características de los riesgos que enfrentan, las dificultades para protegerse de sus agresores, la vulnerabilidad ante ellos y las características geográficas de la zona en la que se le brindará protección.

El estudio técnico de nivel de riesgo, así como los insumos entregados por las víctimas, en caso de que los hubiere, estarán protegidos por *habeas data* y gozarán de carácter reservado y confidencial.

Las medidas de protección tendrán en consideración, desde el momento del análisis de riesgo, las vulneraciones específicas a las que están expuestas los sujetos de especial protección constitucional.

Resolución No. 805, Mayo de 2012

Por la cual se expide el protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del Decreto 4912 de 2011.

Decreto No. 1225, Junio de 2012

Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011.

Parágrafo 8, Artículo 6. La Unidad Nacional de Protección adelantará, a solicitud de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la evaluación del riesgo de las personas de que trata el artículo 8º del Decreto 128 de 2003 o demás normas que lo modifiquen y que se encuentren en el proceso de reintegración a su cargo. Como resultado de un riesgo extraordinario o extremo, de manera excepcional la Unidad Nacional de Protección, implementará las medidas de protección previstas en el presente Decreto, cuando la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas haya otorgado los apoyos económicos para traslado, de su competencia.

Decreto Único Reglamentario No. 1066 de Mayo de 2015

Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, que por disposición del artículo 3º de la Ley 153 de 1887 se derogó sistemática o integralmente el Decreto 4912 de 2011, y su decreto modificatorio.

Ver Decreto 1066, Capítulo 2, Artículos 2.4.1.2.1 al 2.4.3.13.

Resolución No. 1085, 21 de Agosto de 2015

Por medio de la cual se expide el protocolo para implementar la Ruta de Protección Colectiva del programa de prevención y protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección.

Decreto 567 – 08 de Abril 2016 De Ministerio del Interior “Por el cual se modifican algunos artículos del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior” modificaciones aplicables a la entidad.

Decreto 1314 – 10 de Agosto de 2016 De Ministerio del Interior “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos.

El anterior abanico de leyes y decretos, que debería constituir una garantía en el ámbito de los derechos al movimiento social y popular, no ha pasado de ser más que una formalidad jurídica que generó expectativas en su momento pero que al día de hoy se mantiene en estado de confusión y de exagerado reglamentismo arrojando saldos negativos en materia de protección colectiva e individual.

Para poner andar una propuesta de protección y prevención interinstitucional con las comunidades y organizaciones sociales deben superarse algunas barreras que dificultan la articulación de estrategias de prevención y protección entre el gobierno nacional y los mandatarios locales y departamentales.

Una de las primeras barreras, se relaciona con la manera en que los gobiernos locales entienden la protección, pues estos consideran que ellos no son los competentes para atender este tipo de situaciones, es el gobierno nacional al tener el monopolio de la protección concentrado en la UNP; esta actitud de los funcionarios de las entidades territoriales no contribuye en generar una respuesta favorable a la demanda de protección en los territorios.

Las decisiones son tomadas en Bogotá y con funcionarios del orden nacional sobre la base que estos servidores públicos tienen amplia experiencia en el campo de los derechos humanos y el análisis socio - político, estas decisiones demanda la participación de las organizaciones regionales quienes sí conocen la situación que les afecta.

Lo anterior, exhorta al Gobierno Nacional a descentralizar la Política de Protección con enfoque territorial, el que la UNP tenga oficinas regionales no es indicativo para decir que la política de protección esta descentralizada, lo descentralizado es el servicio.

Pese a que las decisiones de adopción o no de medidas de protección se encuentran concentradas en Bogotá, donde la Policía Nacional tiene una amplia participación superior al 40 por ciento en los espacios decisivos¹⁹,

¹⁹ Grupo de Valoración Preliminar – GVP instancia al interior de la UNP que tiene la misión de evaluar y ponderar el nivel de riesgo previo conocimiento del trabajo de campo adelantado por una analista del CTRAI y una segunda instancia es el Comité de Recomendación de medidas - CERREM, conformada por delegados del Gobierno Nacional

para algunos sectores de la sociedad civil la amplia participación de la Policía Nacional no garantiza unos mínimos de tranquilidad y confianza frente a situaciones concretas donde los agresores algunas veces son funcionarios de la Policía Nacional, mismos que tienen voz y voto para decidir en situaciones particulares, afectando el principio de objetividad y garantías de no repetición²⁰ que tienen las víctimas, cuando es el Estado el principal agresor.

Un segundo obstáculo, está relacionado con las decisiones tomadas en estos espacios, decisiones que deberían re-evaluarse en la medida que la matriz siga gravitando sobre un porcentaje matemático que no refleja la realidad y los contextos de violencia en los territorios y en el nivel nacional.

Las matrices de riesgo no alcanzan a captar y medir los niveles de exposición al riesgo colectivo e individual en las comunidades y zonas históricamente abandonadas por el poder público nacional; en tanto este modelo de matrices no se piense de manera diferente, las decisiones no pasarán de ser un mero instrumento técnico aplicado a la condición humana.

Un tercer elemento, es la concepción de la protección individual, pues lo que debe ser la excepción en este caso es la regla, el derecho a la vida es individual y por tanto, su protección debe ser personal. Esta condición “sine qua non” aplica en aquellos casos de personas que en razón de su ejercicio profesional o en defensa de los derechos humanos les exija trabajar solitariamente sin implicar articularse exclusivamente con un proceso comunitario y organizacional.

quienes tienen la tarea de recomendarle al Director de la UNP la adopción o no de medidas de protección de acuerdo con los niveles de riesgo. Artículo 2.4.1.2.36, Decreto 1066/2015 Conformación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -Cerrem-. Son miembros permanentes del Cerrem quienes tendrán voz y voto: 1. El Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo presidirá o su delegado. 2. El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces, o su delegado. 3. El Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado. 4. *El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o su delegado.* 5. *El Coordinador del Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o su delegado.*

²⁰ Artículo 2.4.1.2.34, Decreto 1066/2015: Conformación del Grupo de valoración preliminar. El Grupo de Valoración Preliminar tendrá carácter y conformado por: 1. delegado de la Unidad Nacional Protección, quien lo coordinará. 2. *El delegado del Ministerio de Defensa Nacional.* 3. *El delegado la Policía Nacional* 4. delegado de la Consejería Presidencial para los Humanos. 5. delegado de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Este tipo de casos deben ser la excepción, si se parte de la base que toda acción se gestione desde procesos sociales organizados donde el individuo es parte de un todo en el que los potenciales riesgos y amenazas hacia su vida no solo afectan la esfera individual sino la esfera social, el campo de acción de una comunidad o un colectivo organizado vea afectado sus búsquedas propias de un territorio libre de todo tipo de violencias.

La protección individual no solo debe ser una excepción en un país donde cada día los riesgos son colectivos, riesgos que difícilmente podrán ser analizados metodológicamente bajo este esquema de análisis de riesgo individual porque así se pensó y construyó sobre esa base individualista que ve al defensor/a aislado de su entorno centrándolo como el único receptor de amenazas, también debe ser un mecanismo que contribuya a la disuasión del riesgo y a la superación de las causas que originaron un estado de amenazas.

Esto se logra articulando actividades interinstitucionales entre Fiscalía General de la Nación, policía nacional, entidades del orden territorial, representantes de la comunidad internacional y las organizaciones y comunidades afectadas por el conflicto socio político; en tanto este diálogo multiactor no se instale cada uno hará lo que le corresponde por decreto en perjuicio de construir una política pública de protección integral con garantías reales.

Un cuarto factor limitante con la normativa referida, es la ausencia de una política pública que acerque la administración hacia las organizaciones sociales, una política que contribuyan al fortalecimiento institucional y que brinde mayores garantías plenas al trabajo de las y los defensores de ddhh, una política que promueva la participación social en espacios interinstitucionales para la construcción de mecanismos de prevención y protección inmaterial.

Igualmente se hace evidente en la normatividad, la inexistencia de medidas que prevengan la estigmatización contra el trabajo que diariamente realizan los defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia.

Un quinto aspecto tiene que ver con la inexistencia del impulso e implementación de los planes de protección para comunidades y organizacio-

nes en los territorios, esta herramienta que deviene en el fortalecimiento para las organizaciones de manera articulada con los entes territoriales aún no se ha implementado pese a que la resolución 1085 contempla la implementación de medidas colectivas.

Un sexto y último acápite que refuerza lo anterior está relacionado con el modelo de protección reactivo, es decir que la protección está concebida bajo una lógica coyuntural, este modelo reactivo no contribuye al fortalecimiento del tejido social, por el contrario lo niega, porque su modelo está basado en la individualidad, en el caso a caso, el éxito de esas prácticas depende a menudo de la colaboración y coordinación eficaces entre los diferentes actores.

Pese a la existencia de algunos instrumentos de gobierno que advierten la potencial situación de riesgo y amenazas en algunas zonas de la geografía colombiana son desestimadas por las entidades de gobierno competentes que previamente son advertidas por el sistema de alertas tempranas - SAT de la defensoría del pueblo.

Esta indiferencia apática de las instituciones convocadas a generar acciones de respuesta afirmativas se nutren de la ausencia vinculante de las mismas, el ministerio público²¹ como garante de los derechos humanos debería propiciar la obligatoriedad de dichas advertencias pues de mantenerse el estado de cosas actuales los resultados seguirán midiéndose en pérdidas de vidas humanas, violaciones sistemáticas a los derechos humanos y desplazamientos forzados de comunidades enteras.

Queda demostrado empíricamente que más leyes y decretos no significan mayores garantías y protección, es más bien un indicador de burocracia e instrumentalización de la amenaza, así mismo falta de voluntad política en perseguir el crimen organizado y sus aliados estratégicos, el gobierno pareciera adherirse a la tesis de Carlos Marx sobre la funcionalidad

²¹ La Defensoría del Pueblo de Colombia es un órgano constitucional y autónomo creado por la Constitución de Colombia de 1991 en su Capítulo II: Del ministerio público, con el propósito de “velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos” dentro del Estado social de derecho, “democrático, participativo y pluralista”, así como la divulgación y promoción del Derecho Internacional Humanitario. La Defensoría del Pueblo es uno de los órganos de control del Estado colombiano y está vinculada al Ministerio público; por lo tanto el Defensor del Pueblo ejerce sus funciones bajo la dirección del Procurador General de la Nación.

dad del crimen y las relaciones de producción, a mayor actividad criminal más ganancias al bolsillo de los políticos y empresarios, “el delincuente rompe la monotonía y el aplomo cotidiano de la vida burguesa. La preserva así del estancamiento y, provoca esa tensión y ese desasosiego sin los que hasta el acicate de la competencia se embotaría. Impulsa con ello las fuerzas productivas”²².

²² El filósofo produce ideas, el poeta poemas, el cura sermones, el profesor compendios, etc. El delincuente produce delitos. Fijémonos un poco más de cerca en la conexión que existe entre esta última rama de producción y el conjunto de la sociedad y ello nos ayudará a sobreponernos a muchos prejuicios. El delincuente no produce solamente delitos: produce: además, el derecho penal y, con ello, al mismo tiempo, al profesor encargado de sustentar cursos sobre esta materia y, además, el inevitable compendio en que este mismo profesor lanza al mercado sus lecciones como una “mercancía”. Lo cual contribuye a incrementar la riqueza nacional, aparte de la fruición privada que, según nos hace ver, un testigo competente, el señor profesor Roscher, el manuscrito del compendio produce a su propio autor. El delincuente produce, asimismo, toda la policía y la administración de justicia penal: esbirros, jueces, verdugos, jurados, etc., y, a su vez, todas estas diferentes ramas de industria que representan otras tantas categorías de la división social del trabajo; desarrollan diferentes capacidades del espíritu humano, crean nuevas necesidades y nuevos modos de satisfacerlas. Solamente la tortura ha dado pie a los más ingeniosos inventos mecánicos y ocupa, en la producción de sus instrumentos, a gran número de honrados artesanos.

EXPERIENCIAS COLECTIVAS DE PROTECCIÓN Y AUTO-PROTECCIÓN: DOS MIRADAS DIFERENTES HACIA UN MISMO OBJETIVO

En este capítulo se recurrirá a la analogía para presentar algunas experiencias de protección desde procesos sociales y comunitarios, en la medida que el ejercicio de autoprotección fue fundamental para sobrevivir y resistir a situaciones de violencia que buscaban desarticular los procesos sociales y desterrar sus gentes de los territorios²³. Recurrir a mecanismos de prevención y autoprotección, fue el resultado de un proceso de participación social en respuesta a la necesidad de protegerse de las amenazas y riesgos proveniente de grupos armados presentes en la región, y la falta de garantías desde el Estado.

²³ La tierra en disputa Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960-2010), CNMH, Pág. 41: La geografía imaginada del despojo se cruza también con las lógicas políticas del despojo en términos de actores, intereses y dinámicas a corto, mediano o largo plazo. Los diferentes actores del conflicto armado han desplegado diferentes repertorios de violencia relacionados con intereses: económicos, ambientales, cultivos ilícitos y mega-proyectos, de acceso y control del agua en ciénagas y playones, de estrategia militar, y la extracción de rentas a través del llamado «boleto» y el clientelismo armado. La geografía imaginada tiene una fuerte relación con las dimensiones simbólicas, subjetivas e identitarias del territorio.

Se trata de lo vivido en dichas subregiones, construidas desde la memoria de sus habitantes como territorios, de modo simbólico y material en sus múltiples relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y transformadas en la medida en que la sociedad modifica sus elementos de identidad y de representación simbólica, a partir de disputas y negociaciones en torno a la tierra, los espacios públicos y los recursos naturales. Entre muchas definiciones, los territorios pueden verse como áreas controladas (generalmente por el Estado), aunque en este caso el control sobre diversos territorios de la región ha sido disputado entre grupos guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y las fuerzas armadas oficiales.

Los territorios también son usados, tanto por actores hegemónicos en función de sus intereses particulares o por los grupos subordinados, que recrean estrategias de supervivencia en los lugares, y desarrollan sentidos de pertenencia, identificación y arraigo, atravesados por las diferencias de género, de edad y de etnia. No sólo la tierra, sino

En las experiencias comunitarias aquí recogidas, se precisa la ausencia también de los gobiernos locales, quienes omitieron su deber constitucional y legal de proteger a las comunidades y organizaciones sociales, a pesar de la existencia del Programa de Protección y su amplio marco normativo abordado en el capítulo anterior. Igualmente, se abordarán algunas experiencias de protección colectivas apoyadas por la institucionalidad, sus desarrollos y resultados.

Existe un variado cúmulo de experiencias de autoprotección desde lo regional y local con enfoques diversos y heterogéneos, experiencias que permiten entender como las comunidades afectas a la violencia focalizada en sus regiones, aprendieron en medio del conflicto, a generar estrategias para su defensa y sus territorios.

Este tipo de experiencias comunitarias, es una invitación para que la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, como las demás autoridades nacionales y regionales que están articuladas a las rutas de Protección Estatal, se acerquen a este tipo de vivencias que de suyo serán muy valiosas para la construcción de un intercambio de saberes y apuestas.

A continuación se abordaran algunas de estas experiencias comunitarias desde la mirada de los campesinos y la defensa de su territorio, frente al avance de actores armados legales e ilegales y su resistencia en defender y permanecer en sus tierras, luego se presentara una experiencia de organización social y política en un pueblo de Santander, quienes crearon la Asamblea Constituyente del municipio, elaboraron un plan de gobierno y decidieron cómo invertir el presupuesto logrando que los grupos armados respetaran su territorio.

Una tercera experiencia abordara el camino, de los pueblos indígenas y sus conocidas guardias indígenas y la importancia en la defensa de lo

también los territorios pueden ser despojados. A diferencia de la usurpación violenta de la tierra —en el sentido restringido de bien material productivo—, la noción de «territorio despojado» abarca también iniciativas asociadas a intereses económicos del Estado o del sector privado (tanto élites locales como empresarios forasteros en la región), en función de proyectos productivos en el marco de la competitividad global. En tales casos el despojo no sólo tiene una dimensión material que afecta la dinámica del «lugar» donde ocurre, sino también simbólico, pues los nuevos procesos económicos afectan la configuración cultural e identitaria del territorio, basada en la tradición campesina.

cultural, ancestral y territorial, en un cuarto momento se mirara como los campesinos organizados en defender sus tierras históricas se enfrentan a intereses y poderes económicos nacionales apelando a instrumentos legales y populares, para permanecer y no ceder en la entrega de sus tierras.

Un quinto y último momento encontramos como las comunidades negras de Buenaventura organizadas construyen sus propios mecanismos de autoprotección retomando como parte de ello la re-creación de prácticas socio-culturales para defender su territorio y su identidad.

3.1. La Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare, ATCC



(Al centro el colono más antiguo de la vereda la Zarca, rodeado de amigos y familiares, 2010).

La Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare, ATCC, es una organización creada el 14 de mayo de 1987 para luchar por la vida, la paz y el trabajo, ante las continuas agresiones y ataques realizados por los actores armados. Está compuesta por 650 socios, 36 juntas de acción comunal y 14 organizaciones de base. En 1990 obtuvo el "Right Livelihood Award" en Estocolmo, considerado como el Nobel Alternativo de Paz, y en 1995 el reconocimiento "Nosotros el pueblo, 50 comunidades" otorgado por Naciones Unidas en Nueva York.

En la historia del Carare el conflicto armado tuvo varios momentos desde los años 70 hasta nuestros días: en primer lugar, los abusos de la Fuerza Pública y el ingreso de las guerrillas; más tarde la confrontación entre las FARC y el grupo paramilitar Muerte A Secuestradores (MAS) apoyado por miembros del Ejército y la Policía; posteriormente el posicionamiento del narcotráfico y el predominio de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio y su Frente de Puerto Boyacá; y finalmente las nuevas formas delincuenciales que emergieron luego de la desmovilización de estos últimos y el reposicionamiento de la subversión.

Durante todos estos períodos se presentaron violaciones sistemáticas de los derechos humanos, entre las que sobresalen: homicidios selectivos; masacres; torturas y tratos crueles; desapariciones forzadas; reclutamiento ilegal de menores; persecución y amenazas; actos de intimidación; restricción a la libertad de asociación; destrucción de bienes materiales individuales y colectivos; uso de minas antipersonal; restricción a la movilidad a través de retenes y puestos de control; estigmatización de los miembros de la asociación; limitaciones al libre desarrollo de prácticas culturales; destrucción de la infraestructura comunitaria; actos de intromisión en la esfera privada familiar; destrucción del medio ambiente; entre otros.

Paralelo a esta historia de violencia, se dio un proceso de resistencia civil, que tiene en sus orígenes la creación en 1960 del Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Carare, en 1985 la fallida Asociación de Productores Campesinos del Carare. En 1987 la ATCC logra un pacto humanitario con los grupos armados de respeto a sus derechos, el cual dura tres años, pues se rompe con el asesinato de tres de sus líderes en Cimitarra el 26 de febrero de 1990.

No obstante la ATCC, nunca desfalleció en su defensa por la vida, la paz y el trabajo, lo que le significó el reconocimiento internacional y continuó un proceso de resistencia civil, del que dan cuenta las concentraciones en La Pedregosa (Sucre) en 2001, 2003 y 2004 en contra de la violencia paramilitar y las acciones que aún hoy realizan frente a las nuevas dinámicas del conflicto armado²⁴.

3.2. Experiencias de Protección Comunitaria en Mogotes-Santander

Los soberanos²⁵

Hace algo más de una década los habitantes de Mogotes, en Santander, crearon la Asamblea Constituyente del municipio. Revocaron el mandato de un alcalde, dibujaron los perfiles de los funcionarios públicos, elaboraron un plan de gobierno, decidieron cómo invertir el presupuesto y lograron que los grupos armados respetaran su territorio.

Hoy, inmovilizados por el miedo, cuentan quiénes y cómo destruyeron el proceso que se convirtió en el primer Premio Nacional de Paz, en 1999.

La casa soberana es ahora silencio; desde el solar vienen los gorjeos de copetones, cadilleros y palomitas y en la cocina suena bajo un vallenato. Flor Figueroa limpia los asientos que bordean el patio interior. Lo hace pese a que desde hace cuatro años nadie los ocupa. Son sillones abultados, taburetes de espaldar recto y sillas livianas donde antes pasaban las tardes de domingo los miembros del comité operativo de la Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes (AMC). Ahora ellos, los soberanos, van de uno en uno, de tarde en tarde y prefieren charlar en la cocina o en el patio trasero repleto de flores. En estos tiempos hablan en privado de duelos, viajes, enfermedades, tierras y animales. Antes, cuando llegaban los dieciséis se sentaban en círculo y hablaban de política.

²⁴ <http://atccvidaypaz.org/index.php/conozca-la-atcc/historia-de-la-atcc>

²⁵ <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/07762.pdf>



(Foto disponible:<http://www.colombiaturismoweb.com/DEPARTAMENTOS/SANTANDER/MUNICIPIOS/MOGOTES/MOGOTES.htm>)

Es domingo 2 de agosto y en Mogotes celebran misa a las diez. Flor Figueroa va a la ceremonia con fervor —porque Dios no es responsable de los actos de los sacerdotes— dice, y la bacterióloga practicante que vive en una de las habitaciones de la casa se dirige a la morgue del hospital donde yace el cadáver del segundo hombre asesinado en Mogotes en este 2009. Un rayo de sol entra por el postigo entreabierto y la casa parece menos sola.

También hay mercado en Mogotes. Los campesinos abarrotan las tiendas en busca de sal, aceite, jabón, harina y algunos granos antes de escuchar el sermón y luego tomar rumbo a las veredas. Hace cuatro años no tenían tanta prisa cuando era domingo de asamblea. Doscientos de ellos aplazaban compras y regresos para cumplir la cita ciudadana en el teatro Nazaret. Al final de la tarde, Mogotes era todavía una muchedumbre capaz de oponerse a la violencia, la corrupción y la pobreza con palabras y acciones.

Yolanda Díaz espera el bus que la llevará a Chuchiquirá, vereda a la que representó en la Constituyente y donde es líder de las juntas de acción

comunal, del acueducto y de los figueros. Su afán es regresar a la casa antes del medio día para abrir la tienda que le completa el sustento. Como es domingo, los campesinos paran en su fonda y piden maltas, gaseosas y cervezas; en semana procesa el fique que cultiva en hectárea y media de tierra familiar. A esos oficios se dedica desde que el proceso constituyente entró en receso. —Nosotros creíamos que éramos de hierro, pero las agresiones nos hicieron mella —confiesa, y luego reflexiona—: Aquí ya saben que uno piensa diferente y por eso los que nos reuníamos en la casa soberana estamos señalados. Yo digo que simplemente tenemos identidad.

El bautizo

Las campanas llamaron a misa el 20 de diciembre de 1997. Los mogotanos, sobrevivientes de los nueve días de pánico que siguieron al ataque guerrillero del 11 de ese mes, tomaron las empedradas calles rumbo a la catedral. Los pasos los llevaron sobre las huellas de la metralla disparada por 150 guerrilleros del frente Efraín Pabón del ELN; trajeron el recuerdo de Ana Duarte, Ofelia Rojas, Álvaro Bautista, Luis Leal y Luis Alfonso Torres, las dos civiles y los tres policías asesinados durante el enfrentamiento; e inspiraron rezos por la vida de Doryam Giovanni Rodríguez Avellaneda¹, el alcalde de apenas 23 años secuestrado por los subversivos para juzgarlo por continuar las prácticas de su padre Luis Alberto Rodríguez, a quien los guerrilleros señalaron de esquilmar las arcas municipales en cuatro periodos de gobierno.

En la iglesia, durante el colofón de la toma pacífica del poblado en la que participaron unas 3.000 personas, el miedo cedió ante las palabras de los sacerdotes que infundieron dignidad y valor frente a la primera toma guerrillera a un municipio de la provincia de Guanentá, Santander. Ese día en Mogotes circuló un comunicado recio en el que Leonardo Gómez Serna, Obispo de Socorro y San Gil, y Ernesto Serrano Rueda, Vicario General, denunciaron y rechazaron la violencia ejercida por el ELN, la corrupción de los dirigentes políticos en el poder, la complacencia de algunos líderes que frente a malos manejos sacaron provecho y la negligencia de las autoridades que debían investigar y no lo hicieron.

En consecuencia con lo expuesto, los sacerdotes solicitaron a los insurgentes respetar la vida de todos y dejar en libertad al Alcalde; sugirieron

a los funcionarios de la alcaldía renunciar; pidieron a los grupos políticos enfrentados con el Alcalde abandonar el debate, abstenerse de participar en las siguientes elecciones y permitir que las organizaciones cívicas y comunitarias lideraran una elección libre y soberana de representantes y gobernantes.

Sugerimos –agregaron los religiosos en el mensaje público– a todos los ciudadanos y ciudadanas mogotanos, que en un acto de conciencia y de responsabilidad se declaren en desobediencia civil con la presente administración y con todos los grupos políticos que han manejado los intereses, las instituciones y los recursos del municipio, e instalen una asamblea local que conduzca a Mogotes en este momento, hasta que todo finalice en unas elecciones libres, transparentes y verdaderamente democráticas.

Las palabras del Obispo avivaron el fuego de la tradición comunera de Mogotes. Él, ordenado en el auge de las ideas revolucionarias del cura Camilo Torres y tocado por el llamamiento de Golconda-Buenaventura firmado en 1968 por cincuenta sacerdotes comprometidos con la defensa de los pobres, expuso que un pueblo sólo puede gobernarse con justicia si se hace soberano. Ese fue el mensaje que envió, el camino que señaló.

Nosotros conocimos el planteamiento de la Iglesia antes de la marcha del 20 –relata José Antonio Díaz, líder soberano–. Unas 50 personas nos reunimos con los sacerdotes al otro día de la toma pensando en qué hacer. Se lanzó la idea de una marcha pero nosotros no podíamos solos. La Iglesia era la única que podía hacerle un llamado a la subversión. Entonces los que estábamos ahí dijimos que la Iglesia era la única que podía ayudar y los religiosos nos escucharon.

Un sacerdote misionero, formado en el seminario de Yarumal bajo la consigna de San Lucas “A evangelizar a los pobres me envió el Señor”, fue designado para acompañar a Mogotes. Joaquín Mayorga, curtido en resolución de conflictos, algunos de ellos con actores armados en Buenaventura y Santander, propuso las primeras preguntas: ¿por qué se dio la toma guerrillera?, ¿cuáles son las consecuencias de esa acción?, ¿qué es necesario hacer? Un grupo de líderes salió por calles y veredas a construir las respuestas con las voces de los ciudadanos.

Mientras los laicos avanzaban en la pesquisa social a través de asambleas vecinales, los curas se acercaron a los grupos armados. Joaquín

Mayorga, hoy en el exilio, cuenta que buscó acercamientos con la guerrilla: *Usando la figura de los diálogos pastorales buscamos la liberación del Alcalde. El ELN estaba radicalizado, al retener al muchacho quería obligar a su padre a presentarse para ajusticiarlo por corrupción.* Después de tres meses de conversaciones con el frente Efraín Pabón, mediante los líderes del frente Domingo Laín, el Alcalde recobró la libertad el 3 de abril de 1998 y se comprometió a renunciar al cargo, a no participar más en política, a desistir de apoyar grupos paramilitares y a abandonar Mogotes con sus padres.

A la liberación del Alcalde, considerada el primer logro del trabajo en comunidad, se sumó el diagnóstico. Según las indagaciones y tal como lo cuenta hoy Joaquín Mayorga, tres ejes soportaban el conflicto. Frente a la violencia ejercida por la guerrilla, los paramilitares y el Ejército, las familias abandonaban las tierras, guardaban silencio o se unían con uno de ellos. La corrupción la encaraban lamentándose, aliándose con el poderoso o denunciándolo pese a no creer en la justicia. Y la pobreza los llevaba a emprender proyectos productivos que casi siempre fracasaban, tras lo cual sólo les quedaba emigrar para no caer en la indigencia.

Una Asamblea Municipal Constituyente fue la figura creada para institucionalizar un proceso que ya se conocía en la cabecera municipal y en las 29 veredas de Mogotes. La Constituyente fue Crónicas Premio Nacional de Paz 7 creada para *“trabajar por el desarrollo integral, la construcción de la paz y el ejercicio libre de la soberanía popular”*. Los 240 delegados, organizados en doce comisiones, coordinados por quince representantes y presididos por tres personas, se reunieron para instalar la asamblea el 6 de abril de 1998, y esta emitió su primer mandato soberano. Solicitó, mediante una consulta popular, que el Alcalde recién liberado renunciara. El 27 de abril, 4.474 ciudadanos, de un total de 4.880 votantes, apoyaron la propuesta de la AMC. Este resultado y la renuncia del Alcalde el 9 de mayo siguiente le dieron al pueblo una fortaleza política desconocida hasta entonces en Colombia.

La comunión

José Antonio Galán yacía en la mesa de comer de la casa del cura de Mogotes. No había muerto por el arcabuz de la corona española,

ni descuartizado por los verdugos, ni exhibidos su cabeza, sus manos y sus pies en Guaduas, El Socorro, San Gil, Charalá y Mogotes. Yacía con su carne hecha pan: harina, huevos, mantequilla, sal y levadura al fuego. El líder comunero era un extraño cuerpo diseñado y horneado por partes según los imaginarios de cada soberano y a diferentes temperaturas.

El cura no dijo cuerpo de Cristo para inducir a los soberanos a la comunión. Simplemente la ofreció y ellos, dieciséis, tomaron trozos y los llevaron a sus bocas. Los masticaron, supongo, como jamás lo habrían hecho con la hostia fabricada apenas con harina y agua. Entraron en unión mística con el líder que perdió la vida 217 años atrás, como agitador de la Revolución Comunera. Invocaron el coraje con que él defendió los derechos de indígenas, negros y mestizos y le pidieron al Espíritu Santo los bañara con sabiduría para guiar a su pueblo.

Los que comulgaron no eran criollos asfixiados por el control a los cultivos de tabaco y la producción de aguardiente o inmovilizados por la prohibición del trueque como lo fueron los primeros comuneros. Eran ciudadanos colombianos agobiados por guerrilleros y paramilitares que secuestraban, extorsionaban, masacraban y destruían; birlados por administradores locales corruptos, hegemónicos y autoritarios; empobrecidos por los bajos precios del fique, fibra natural reemplazada por hilos sintéticos duraderos y baratos. Eran los líderes de la AMC de Mogotes, los que fueron elegidos por más de dos centenares de conciudadanos para que los representaran en la máxima instancia de gobierno, los que se disponían una tarde de 1998 en unión política y religiosa a cumplir una misión escrita en decenas de cartulinas: "Con la *Biblia* y la Constitución, haremos la revolución".

Un poder simbólico ungió a los soberanos, quienes recuerdan la convicción y el valor con el que, como miembros del comité operativo, encararon la misión de hacer de Mogotes un pueblo soberano.

José Antonio Díaz, aún convaleciente después de un infarto, revive el momento: *Estábamos tan convencidos que no creíamos que pudieran detenernos. Queríamos hacer todo bien y rápido. Yo me entregué al proceso.* Álvaro Abril, maestro desde hace 33 años y experto en los dramas de los más pobres, reconoce cuál fue su inspiración:

Me animó el valor del campesino que viajaba horas en bestia para llegar a la reunión. Y si ellos, la mayoría pobre y sin educación, trabajaban por su pueblo, ¿por qué yo no iba a hacerlo si tenía mejores condiciones en muchos sentidos?

Carmenza Rojas, quien perdió a su hermana menor en la toma guerrillera, se declara convencida de la necesidad del cambio social en Colombia y dice: *Yo me dediqué a la Asamblea de día y de noche, en semana y los domingos*. Leonardo Padilla recuerda por qué se unió al proceso mientras repasa las actas de la Asamblea en su computador portátil:

Yo fui soldado y uno del Ejército sale con el cerebro lavado, a uno le construyen pensamientos para la guerra. Yo escuché a los líderes en 1998 y me quedé con ellos convencido de que era posible cambiar nuestro destino.

Héctor Zanguña maniobra la cabrilla de su autobús rumbo a San Gil y rememora su niñez huyendo de los conservadores en los brazos de su padre. *Porque he sufrido la persecución política estaba seguro de que un proceso democrático era sano para todos*, confiesa. Yolanda Díaz, ya en el bus que la llevará a su casita azul reflexiona: *Yo estaba convencida de que teníamos responsabilidades en todo lo que pasaba y que como ciudadanos debíamos actuar. A mí, por ejemplo, me tocaba enfrentar a mi papá; en cosas de política éramos agua y aceite*.

Las palabras de Joaquín Mayorga, pronunciadas con la energía de los expertos en el púlpito, son útiles para sintetizar las vocaciones de cientos de mogotanos:

Teníamos la fuerza para emprender un proceso subversivo en el sentido de que en Colombia nunca el pueblo se había gobernado realmente y la oportunidad de hacerlo en Mogotes estaba dada. Así que emprendimos un proceso que sin ser ilegal no estaba enmarcado totalmente por las leyes. De eso nos dimos cuenta después. Nos acogimos al artículo 3 de la Constitución y ejercimos la soberanía.

En la voluntad del pueblo se cimentaron los mandatos soberanos, algunos de ellos inéditos en la historia de la democracia colombiana: las papeletas para la revocatoria del mandato del alcalde llevaban los nombres y las firmas de los sufragantes, que podían ser todos los mayores de quince años. Los servidores públicos debían ser honestos, concilia-

dores, capacitados para manejar lo público, políticamente imparciales, sencillos, serviciales, alegres, de buen genio y acogedores de la palabra de Dios.

Los candidatos a cargos de elección pública debían inscribirse ante la AMC. El candidato que resultara elegido estaba obligado a desarrollar el plan de gobierno elaborado por la Asamblea que, además, oficiaba como primera dama. Tomando como espejo el movimiento cooperativo, en torno al cual se organiza la vida de muchos pueblos en Santander, las jerarquías municipales cambiaron: el alcalde era considerado el gerente del municipio y los ciudadanos, asociados. Por lo anterior, el mandato del alcalde se reconocía sólo por un año, al cabo del cual era sometido a evaluación.

Además, la AMC participó en la elaboración del Esquema de Ordenamiento Territorial, organizó veedurías para el gasto público, nombró comisiones para elaborar proyectos económicos dirigidos a las comunidades más pobres y eligió voceros para reunirse con procuradores, gobernadores, obispos, grupos alzados en armas y agentes de organizaciones internacionales.

El 26 de julio de 1998, después de una campaña regida por principios éticos emanados de la Asamblea, José Ángel Gualdrón se convirtió en el primer alcalde de la nueva era de Mogotes. Surgido del seno del proceso constituyente, el primer gerente del municipio ejecutó el plan de gobierno elaborado por el pueblo en las asambleas locales, trabajó en conciliación con el Consejo Municipal, rindió informes permanentes a las veedurías, alentó el trabajo social liderado por la Iglesia y tuvo el honor de recibir a decenas de visitantes colombianos y extranjeros que viajaron hasta Mogotes para conocer al pueblo ganador del Primer Premio Nacional de Paz en 1999 y, luego, sede de la presentación del programa Cien municipios por la paz.

La crucifixión

¿Quiénes fueron los autores?, ¿a qué horas lo hicieron?, ¿cuál fue el orden de la ejecución? Son algunas de las preguntas para las que no hay respuestas. Sólo se sabe que apenas abrió la mañana luminosa y fría de Mogotes, 16 patevacas del parque principal ya estaban decapitados.

La noticia entró a cafés y panaderías; se filtró por postigos, pasó de largo por los corredores y llegó a las cocinas; pegó en el hospital, en los colegios y en el cementerio; llegó al teatro, a la emisora y a los billares; pasó por el asilo de ancianos y llegó al albergue de las niñas; gritó en peluquerías, sacudió los expendios de carne, silenció la cooperativa; hizo eco en la capilla de la vieja normal, subió por carreteras, atravesó los sembrados de pencas y se conoció en las veredas. Los 13.000 mogotanos se turbaron con el mensaje y los soberanos entraron en pánico.

El mensaje se dirigía a los 16 miembros del comité operativo de la Asamblea (quince laicos y el padre Mayorga), los mismos que completaban cinco años representando al poder soberano. La imagen de los árboles descopados se convirtió en el símbolo de la clausura del proceso constituyente de Mogotes, en el fin de una serie de amenazas, intimidaciones y ataques de los enemigos de la soberanía del pueblo, en el comienzo de los relatos fragmentados que los soberanos reconstruyen hoy como recuerdos y que todavía les producen taquicardias e insomnios.

Cinco días después de la toma, la madre del Alcalde secuestrado acusó al cura de Mogotes de incitar al ELN a perseguir a su familia. Con sus declaraciones al periódico Vanguardia Liberal, Ligia Avellaneda marcó el tono de un señalamiento que aún pesa sobre quienes por esos días seguían a los sacerdotes en la búsqueda de un camino para que Mogotes alcanzara la paz. Todos, campesinos o curas, maestros o artesanos, transportadores o empleados, cargan todavía con la acusación de ser guerrilleros.

Las coincidencias entre algunos apartes del comunicado del Obispo conocido el 20 de diciembre de 1997 y los planteamientos expuestos por el ELN en un panfleto que distribuyó en enero de 1998 en Mogotes, reafirmaron a quienes habían levantado el dedo acusador. Curas y guerrilleros escribieron en contra de la corrupción en el manejo de los dineros públicos y pidieron la renuncia de todos los funcionarios de la Alcaldía. La guerrilla agregó el reconocimiento de tener en su poder al Alcalde y la prohibición a los ciudadanos de unirse a las Convivir.

Apenas nació la AMC, que se gestó con él ánimo de la Iglesia católica en torno al análisis y solución de la corrupción, la violencia y la pobreza, ya estaba marcada por sus enemigos con el sello del ELN. A esa impronta

acudieron los opositores del proceso: militares, políticos locales convertidos en gamonales, paramilitares, ciudadanos incómodos con mandatos soberanos, delincuentes comunes que pescaron en río revuelto y, paradójicamente, la misma Iglesia que le dio vida.

El mayor general Fernando Roa Cuervo y el general Tobías Durán Quintillana señalaron a la Asamblea de tener nexos con la guerrilla para quitarle fuerza al movimiento social. El primero dijo que el segundo se apuró a declarar que la consulta para pedir la renuncia del Alcalde había sido manipulada por el ELN, y el segundo que el ELN sacaba provecho del movimiento de Mogotes pues obedecía a intereses similares a su lucha.

No valieron las declaraciones del Obispo en contra de tales afirmaciones ni sus denuncias por los abusos de la fuerza pública en la población. Los uniformados protagonizaron escaramuzas y recorridos por las veredas haciéndose pasar por guerrilleros, allanaron casas campesinas, detuvieron sin orden judicial a un campesino, hermano de una delegada a la Asamblea, y lo presentaron como auxiliador de la guerrilla, poseedor de una granada y de un camuflado del Ejército.

Para mayo de 1998, a sólo un mes de instalada la Asamblea, cada soberano ya cargaba con su lápida, dice el padre Joaquín Mayorga para ilustrar hasta dónde llegaban los señalamientos. El mismo Obispo Gómez Serna denunció, el 20 de mayo, haber recibido un sufragio. Ese mensaje anónimo acrecentó los miedos, pues una amenaza para el máximo jerarca de la fe católica de la región era un mensaje para todos. Detrás del sufragio llegaron chismes, boletas, insultos, exclusiones y hasta un panfleto en el que acusaban a algunos soberanos de atracar buses, ganar dinero con el mercado del sexo, rezar de día y pasar la noche en los campamentos de la guerrilla, robar dinero de los cafeteros y vaciar las arcas del hospital.

En medio de estas aguas agitadas, la AMC de Mogotes recibió el Premio Nacional de Paz el 21 de octubre de 1999. Acontecimiento que sin duda le dio aliento, fortaleza y valentía para llegar a octubre de 2000, cuando sucedieron dos hechos trascendentales. El 11 de ese mes, los soberanos durmieron tranquilos. Lograron, durante tres días, ser espléndidos anfitriones de la presentación nacional e internacional del proyecto Cien municipios por la paz. Pero al día siguiente volvió la zozobra cuando el

ELN asesinó a Luis Alberto Rodríguez Vargas, el gamonal del pueblo, el padre del Alcalde vencido en la consulta, el mismo a quien los soberanos ubicaron en la otra orilla de la política.

El asesinato del hombre que por casi dos décadas dominó a Mogotes también condenó a muerte a la Asamblea. Los no pocos seguidores del viejo dirigente conservador señalaron a los soberanos de estimular y auspiciar el crimen. Y ellos, abatidos por el miedo, se encerraron en sus casas a masticar su pánico y a esperar.

Unas horas antes del sepelio, el padre Mayorga, después de interrumpir un viaje al exterior y pese a los deseos de la familia en duelo de no verlo en la ceremonia y a la prohibición del Obispo de ir al pueblo, llegó a la casa cural y se encerró. Desde allí le anunció al país que comenzaba un ayuno hasta que el ELN, las FARC, los paramilitares y el Ejército manifestaran públicamente su respeto por la Asamblea, los constituyentes renovaran su compromiso político y la familia Rodríguez Avellaneda anunciara que no tomaría venganza.

Ocho días después y con las declaraciones escritas de todos los actores—incluida una petición de perdón del ELN por dañar el proceso—abandonó su huelga de hambre y se dispuso a la defensa de Pedro Neira, presidente colegiado de la Asamblea, encarcelado por su presunta participación en el crimen. Ocho meses tardó el juicio que exoneró al campesino de responsabilidades, quien, con su boleta de libertad en la mano, fue a Mogotes, vio sus calles por última vez y salió con su familia y sin un peso a buscar otro pueblo donde plantar su vida.

En las siguientes elecciones para alcalde, el 29 de julio de 2001, ganó el conservador Norberto Tijo quien, al cerrar su discurso de posesión ante la Asamblea, dijo:

A mí sí me toca trabajar con los partidos políticos. Si no trabajo con los partidos, Mogotes sigue atrasado. Pues, ¿cómo vamos a conseguir los recursos para el desarrollo de Mogotes? Ustedes saben que los presupuestos nacionales los dirigen los partidos liberal y conservador, principalmente. Los congresistas son de esos partidos y si uno no cuenta con ellos es muy difícil conseguir recursos. El gerente que estamos posesionando hoy, tiene que ser un gerente que haga gestión, que consiga recursos para Mogotes. Muchas gracias.

Con esas palabras, Tijo anunció el regreso de la vieja forma de hacer política. Lo demás fue como agua que corre por su cauce: el Alcalde aprobó el presupuesto por decreto; se encargó de dividir al Concejo para sacar ventaja; sometió a los constituyentes campesinos al rigor del hambre para que cambiaran de bando y estos sucumbieron, pues la AMC no pudo concretar proyectos para disminuir la pobreza; desconoció el llamado de la Asamblea a rendir cuentas, acusó a los soberanos de usar métodos violentos para ejercer veedurías y logró que el pueblo se fraccionara nuevamente. Si antes los mogotanos estaban divididos entre conservadores y liberales o entre seguidores de los Blanco y de los Rodríguez, ahora lo estaban entre los soberanos y los seguidores de Tijo. Así, la Asamblea, en lugar de aglutinar a todos los ciudadanos, fue un motivo para la reaparición del sectarismo.

A los ojos de las altas jerarquías de la Iglesia debía ser intolerable que un pequeño grupo de sacerdotes estuviera en el centro de un violento torbellino político, en lo que se había convertido Mogotes. No de otra manera se entiende el traslado del Obispo Gómez Serna a la diócesis de Magangué el 18 de diciembre de 2001, y el relevo de todos los sacerdotes que intervinieron en la AMC. Unos fueron enviados a Bogotá; algunos, a otras provincias de Santander; y Joaquín Mayorga, a hacerle compañía a Gómez Serna en la conflictiva región del sur de Bolívar de donde salió hacia el exilio. Monseñor José de Jesús Pimiento —ya retirado, conocido por sus posiciones ultraconservadoras y nombrado administrador apostólico de Socorro y San Gil— fue el encargado de firmar con su puño y letra la salida de Mayorga de su diócesis de origen.

Los soberanos quedaron en la orfandad. Sin los sacerdotes que fueron guías espirituales y políticos se sentían desprotegidos. —Algo pasa en el seno de la Iglesia —decían apenas. Así, en la impotencia los tomó otra tragedia. El 14 de julio de 2002, a eso de las seis y treinta de tarde, llegó al parque la noticia. En el asilo de la Hermanas de los Pobres había sido asesinada la hermana Marta Inés Vélez Serna, líder soberana, capaz de manejar un tractor, abrir un potrero, ordeñar animales y dar su vida por los ancianos y las niñas de su hogar. Caía la tarde cuando dos encapuchados forzaron los candados, ingresaron preguntando por la hermana y al verla le dispararon en varias oportunidades. Recibió dos impactos de bala calibre 7.65. El que entró por el cuello, la mató.

El pueblo cayó en la tristeza. Entonces se supo que desde meses atrás un grupo armado la hostigaba: robó los peces de su estanque, se acercaba a sus ventanas a media noche y paseaba por los jardines amparado en la oscuridad. Algunos ciudadanos de Mogotes organizaron brigadas para pasar en vela cuidando el sueño de ancianos, niñas y monjas. Aunque en el pueblo circulan varias versiones sobre el crimen y algunas de ellas lo asocian con una venganza de una de sus protegidas que fue acusada de hurto, el Observatorio de los Derechos Humanos de Colombia relaciona este crimen con el conflicto armado.

Así como un sacerdote dio vida a la Asamblea Municipal de Mogotes, otro fue el encargado de pronunciar el discurso de su defunción. El padre Jorge Velandia Rodríguez, crítico del proceso de Mogotes desde su gestación, fue el encargado de marcar el punto final, de anunciar que la Iglesia abandonaba el proceso, de asestar el golpe mortal, de romper los ya delgados hilos de confianza. Ocurrió el Viernes Santo de 2003 cuando, ante miles de personas, el sacerdote les dedicó a los soberanos la reflexión inspirada: *Padre, perdónalos porque no saben lo que hacen* primera palabra de Jesús en agonía. Después de mandarlos a callar, sentenció: *A partir de este momento la Asamblea queda muerta y enterrada*. Los soberanos recuerdan que agacharon la cabeza pues se sintieron humillados, traicionados, abofeteados.

La soledad

Al caer la tarde del domingo, Mogotes se entristece. Una luz rojiza bordea las montañas, algunos niños juegan en el parque y Flor Figueroa observa, ahí mismo, el lugar donde está enterrado el pie izquierdo de José Antonio Galán. Regresa del hogar del anciano, de rendirle un homenaje a la monja asesinada, y recuerda los círculos que alrededor de los restos de Galán marcaban los soberanos al caminar. Ella dice que no se arrepiente de haberle abierto su corazón y su casa a la AMC y que agradecería que alguien quisiera retomar el camino. Quiere descansar, cuidar sus flores, caminar en las madrugadas y, como dice, esperar a que Dios disponga de su destino.

José Antonio Díaz se acerca lento, no quiere forzar su cuerpo pues lo necesita para ver crecer a su familia y a sus alumnos del liceo. Le sonrío a Flor con la complicidad de viejos aliados.

Nosotros arriesgamos la vida en esto. No sabíamos la dimensión de lo que estábamos haciendo y terminamos hablando con la gente del monte, con los de las cárceles de máxima seguridad, tratando de proteger al pueblo y apenas lo logramos por momentos. Yo no quiero trabajar más porque todavía siento el temor que me produjeron los allanamientos, las citaciones de la Fiscalía y el dolor de ver que podía perder a mi familia.

Leonardo Padilla pasa veloz. Desde anoche ha cantado en cinco fiestas y se le ve exhausto. Trae y lleva fotocopias. A dicho que gracias a la Asamblea terminó la primaria, el bachillerato y está estudiando administración pública; que por ella se hizo concejal y que será alcalde de Mogotes para cumplir la meta de ver a su pueblo saliendo de la pobreza y en paz. Quiere retomar la tradición de la AMC para crear un nuevo proceso pero aún no sabe hacia dónde y tampoco cómo hacerlo.

En bicicleta llega Álvaro Abril, maestro rural y padre de dos muchachos universitarios. Recuerda que sobrevivió a las épocas tétricas repitiendo: *Si Dios está conmigo, nadie puede contra mí*. Rememora con nostalgia, lo delata la sonrisa, los domingos de asamblea, las mañanas que pasaba explicando en su vereda los derechos ciudadanos. Pero ya no tiene la misma energía, quiere jubilarse, dejar la escuelita y dedicarse, como lo hace las tardes de domingo, a vender oxígeno líquido, la maravilla farmacéutica que promete curar todos los males y hacer realidad el sueño de la eterna juventud.

A Carmenza Díaz no le pasa el dolor por la muerte de su hermana. ¿Para qué sirvió tanto sacrificio?, se pregunta al regreso de su escuela donde hoy, día de descanso, hubo ágape. Y narra las noches en vela porque recibía llamadas amenazantes o amedrentaban a sus hijos en Bucaramanga, o atemorizaban a su esposo cuando iba al campo a darle vuelta a sus abejas, o ideando fórmulas para sostener económicamente la Asamblea.

Cada encuentro costaba un millón de pesos y nosotros sin un centavo –se queja–. Una vez ya debíamos tres millones, entonces un señor aportó una novillona para rifar y así nos recuperamos. Y ahora no duermo pensando qué hacer con los 50 millones del Premio Nacional de Paz que todavía están en la cooperativa.

Héctor Zanguña sigue convencido de que la AMC no debió excluir a los partidos políticos tradicionales. Él, liberal de nacimiento, insiste en que

no quiere volver a ver cómo con un machete traspasan el cuerpo de un bebé del enemigo e izan el cadáver. Por eso apoyaría la reactivación de un proceso más abierto. Yolanda Díaz, a punto de llegar a la ventanita donde despacha cervezas y refrescos, declara que está en vela para seguir: *Yo tuve muchas pesadillas, pero estoy viva y debemos responderle a los 1.200 votos de opinión que, creo yo, tenemos todavía.*

Al padre Joaquín Mayorga le daría gusto escuchar las palabras de su pupila porque él, pese a las persecuciones y castigos, cree que a Colombia hay que fundarlo desde abajo, como intentó hacerlo Mogotes.

Desde la distancia en tiempo y geografía —dice Joaquín Mayorga— fue des-
acertado ayudar a la gente a embalarse en un proceso de alto contenido
político. No medimos las consecuencias de lo que pasaría cuando llegaran
otros sacerdotes. Es de pensar que a los sacerdotes de relevo los mandaron
a acabar el proceso, pero la gente no merecía eso. Merecía modificacio-
nes, ajustes, cambios, rectificaciones pero no ese tratamiento tan cruel. La
actitud de la Iglesia generó rabia, tristeza y ganas de odiar. Cuando pueda
volver a Mogotes, les explicaré el trasfondo de esta historia y les recordaré
que después del Viernes Santo siempre llega el Domingo de Resurrección.

3.3. La Guardia Indígena

La guardia indígena que ha logrado detener el conflicto con cerbatanas²⁶

Trabajan por su comunidad. Su misión no solo se centra en custodiar su territorio, evitar que sea vulnerado o vigilar su ecosistema, también se encargan de que en el interior de cada resguardo se mantenga el orden y se cumplan las normas de convivencia. Esas son algunas de las funciones de la guardia indígena, un grupo exclusivo de esas comunidades que por décadas ha logrado sobrevivir a todos los embates y vejámenes que trae consigo el conflicto armado colombiano.

Hombres y mujeres hacen parte de la guardia indígena en los diferentes resguardos del país. FOTOS Donaldo Zuluaga.

²⁶ <http://m.elcolombiano.com/colombia/guardia-indigena-lucha-contra-conflicto-armado-en-resguardos-de-colombia-MD6252835>



Sus armas son el valor, amor por su comunidad y un bastón de mando hecho con madera (algunos con forma de fusil), que a lo largo de los años han sido suficientes para mantener el control y para expulsar de ellos, pacíficamente, a grupos armados legales e ilegales.

“Han sido muchas las experiencias en las que la guardia ha salvado la vida de las personas, de líderes, a comunidades enteras de tragedias” dice Juvenal Arrieta, consejero de la Organización Indígena de Antioquia, ONIC.

Y es cierto. En ocasiones incontables, los guardianes de las etnias se han internado en la selva para traer a civiles secuestrados, incluso han retenido soldados o guerrilleros que han entrado en su territorio, pues aseguran los pone en riesgo.

Juvenal recuerda una historia ocurrida en 2014 cuando las Farc asesinaron a dos guardianes en Toribío, Cauca.

“Ese asesinato generó la reacción de unos 300 guardianes que con sus bastones, y un valor inmenso, emprendieron la búsqueda de esos guerrilleros, los capturaron y luego se les pudo hacer un juicio público conocido en todo el

país. Allí se demostró que no se necesitan las armas ni la violencia para aplicar justicia y ejercer control de la población en un territorio”, afirma Juvenal.

La labor de un guardia no solo se limita a cuidar su territorio de agresiones externas, también es de control social, protección a comuneros, cabildos, autoridades indígenas, cuidado de los ríos, bosques, sitios sagrados o de las zonas ecológicas. Juega un papel social que resulta determinante en el desarrollo y la organización de los pueblos étnicos a nivel nacional.

José Danilo Vaquiaza es guardia mayor encargado del resguardo Karmata Rúa, ubicado en Jardín, Suroeste de Antioquia. Lleva 17 años y ayer fue uno de los que lideró la seguridad en la rendición de cuentas del Gobierno Nacional. “Nosotros como guardia le prestamos seguridad a nuestra comunidad y los demás civiles”, dice Vaquiaza.

En este caso, la Fuerza Pública se mezcla con los guardianes y son ellos quienes tienen el control de la situación, pues están en su territorio.

“Es parte de nuestra responsabilidad, de nuestro trabajo y eso significa que no solo estamos para defender nuestras tierras”, agrega José Danilo.

Precisamente, Esteban Tamaníz, guardia departamental quien también hizo parte de toda la seguridad de la rendición de cuentas, narra que en su comunidad Helmerégildo Chaquiama han sido afortunados porque no les tocó sufrir la guerra,

“solo en 2002 logramos evitar que a nuestro territorio llegara un grupo paramilitar, de resto nuestro trabajo en su mayoría ha sido para el interior de la comunidad y eso significa que ejercemos control cuando se presentan violaciones a normas internas. En esos casos y con autorización de las autoridades principales, que es el Consejo de Conciliación y Justicia, se detiene al infractor y se deja a disposición de la justicia indígena”.

Esteban explica que en muchas comunidades, en donde no hay riesgo por el conflicto, el ingreso a la guardia se puede hacer desde muy temprana edad. “Hay niños y niñas desde los 10 años que se pueden dedicar al tema del cuidado ecológico, eso sí, tienen que tener muchas cualidades para ingresar; muchos desean pertenecer a la guardia, es un honor”.

Pero también en otras comunidades lejanas, como las del Alto Baudó, en Chocó, los jóvenes ingresan a la guardia como en una especie de servicio militar, esto para evitar ser presa fácil de los grupos ilegales que buscan reclutarlos.

La proyección de la guardia

Juvenal Arrieta, quien hasta hace poco también perteneció a la Organización Nacional Indígena de Colombia, reveló que la intención de las comunidades es aumentar el número de la guardia indígena para afrontar un escenario de posconflicto.

“A nivel nacional hemos venido creciendo de manera importante, pues hasta el año pasado teníamos un registro de 45 mil guardias, y la proyección que tiene la Organización Nacional Indígena de Colombia es que a 2025 o a 2030 se pueda contar con unos 100 mil guardias en todo el país, que van a jugar un papel muy importante en el escenario del posconflicto con el tema del control territorial”, afirmó el líder indígena.

3.4. El Sur del Cesar, un territorio en eterna disputa²⁷

La Hacienda Bellacruz

En esta región los grupos armados se reciclaron y la deuda de distribuir la tierra de forma equitativa sigue en pie. Este es un lugar donde el Gobierno puede medir si es viable la “paz territorial”.

“Acá la situación está muy difícil. Estamos desesperados”. Esa es una de las frases recurrentes de los campesinos que fueron azotados por la guerra de los años 80, desplazados por la de los 90 y retornaron hace menos de una década en medio de varias dificultades. El sur del Cesar es como la pieza de un rompecabezas que encaja junto a otras ‘tres fichas’: sus vecinos departamentos de Bolívar, Santander y Norte de Santander, en pleno corazón del Magdalena Medio.

Este es un territorio en el que se concentran varios conflictos. Fue sitio de secuestros y extorsiones perpetrados por guerrillas, de intento de

²⁷ <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/6010-el-sur-del-cesar-un-territorio-en-eterna-disputa>

una reforma agraria, de surgimiento de las autodefensas, de impulso de la ganadería extensiva y cultivos de palma de aceite, de persecución política a sindicalistas a integrantes de organizaciones de izquierda, y en la actualidad, un epicentro de desarrollo agroindustrial, de tensiones entre campesinos y finqueros, y de una de violencia que persiste por cuenta de las bandas criminales.

El sur del Cesar está integrado por los municipios de San Alberto, San Martín, Aguachica, Gamarra, La Gloria y Tamalameque, y es una región apetecida por su cercanía al río Magdalena, por ser un punto de conexión con la Costa Caribe y la frontera con Venezuela pero sobre todo, porque sus tierras fértiles son especiales para el desarrollo de la agroindustria. La investigación Cultivos de palma en Colombia, de Yamile Salinas, señala que según varios documentos de política pública la región centro, que incorpora además del sur del Cesar al municipio de Sabana de Torres, en Santander, está proyectada al año 2020 como “el primer departamento de Colombia en la producción y extracción asociativa de la palma de aceite”.

La historia de la disputa en esta zona data de los años 60 cuando emergieron las guerrillas. El informe Dinámica de la confrontación armada en la confluencia entre los Santanderes y el Sur del Cesar, del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, hace un recuento de cómo fue esa confrontación entre guerrillas y autodefensas, estas últimas transformadas en paramilitares con financiación del narcotráfico. El primero en aparecer en el territorio fue el Frente Camilo Torres Restrepo del Ejército de Liberación Nacional (Eln), que se ‘financió’ con la gasolina ilegal que extraía del oleoducto Caño-Limón Coveñas que pasa por los municipios de Aguachica y Gamarra, así como con los secuestros y extorsiones a palmicultores, ganaderos y comerciantes cuya economía se desarrolla en la zona plana de los municipios.

Según el informe de la Vicepresidencia, este ‘modelo financiero’ fue copiado por las Fuerzas Armadas Revolucionarias (Farc) que llegaron una década después. El Cesar se convirtió en un corredor clave para estas guerrillas, ya que el tren y la carretera permiten una fácil conexión entre el centro y el norte del país, así como movilidad por las serranías de Los Motilones y Perijá.

El Observatorio de Derechos Humanos señala que no existe una radiografía detallada del secuestro en la región pero que según datos de la Policía Nacional y de Fondelibertad, este delito persistió durante el auge de las guerrillas, principalmente entre los 70 y 80, y disminuyó sobre todo en las partes zonas planas cuando las autodefensas se consolidaron en la década de 1990. "... se evidencia el debilitamiento de la guerrilla en zonas bajas y desarrolladas por la existencia de plantaciones de palma, explotaciones agrícolas y ganaderas, donde a la postre el poder de las autodefensas se consolidó en las áreas rurales y urbanas...", indica la Vicepresidencia.

En una versión libre ante la Fiscalía de Justicia y Paz, Juan Francisco Prada Márquez, alias 'Juancho Prada', jefe de las autodefensas del sur del Cesar que durante la desmovilización de 2006 se hicieron llamar Frente Héctor Julio Peinado de las Auc, confesó que él y varios integrantes de su familia decidieron armarse cansados de los hostigamientos de la guerrilla. "...Yo iba con unos obreros míos a trabajar en el cultivo y uno se encontraba a la guerrilla en la trocha. Ellos le decían a uno, compañeros, necesito que me lleve estos compañeros. Entonces uno tenía que dejar a los obreros y eso era casi todos los días", dijo.

'Juancho Prada' confesó que junto a su primo Roberto Prada comenzaron a suministrarle información al Ejército para atacar a la guerrilla en la zona. Fue así como entre 1988 y 1989 los finqueros, entre ellos, Luis Obrego Ovalle, formaron el primer grupo de autodefensas con el apoyo de las fuerzas militares y del ex diputado Rodolfo Rivera Stapper. En 1994 ya habían crecido en hombres y se dividieron el territorio así: su primo delinquiró en el municipio de San Martín en la salida hacia San Alberto; Luis Obrego se quedó con los municipios de Aguachica (Cesar) y Ocaña (Norte de Santander), y 'Juancho Prada' con San Martín en la salida hacia Aguachica.

Cuatro años después esos grupos se reorganizaron como Autodefensas Campesinas de Santander y el Sur del Cesar (Ausac), pero en 1999 se disgregaron y pasaron a llamarse Autodefensas Campesinas del Sur del Cesar (Acsuc). Fueron el 'puente' en esa época para que los paramilitares entrenados en las fincas de los hermanos Carlos y Vicente Castaño llegaran a la región del Catatumbo, al sur de Bolívar y a la Costa Caribe. A la par que aparecían las guerrillas y se propagaron como pólvora por

distintas regiones del país en los años 60, la industria de la palma de aceite se instalaba en el sur del Cesar y en norte de Santander. El estudio Cultivos de palma en Colombia, de Salinas, señala que en el Cesar las primeras en instalarse fueron Indupalma y Palmas Oleaginosas Hipinto, mientras en Puerto Wilches lo fueron Palmas Oleaginosas Bucarelina, Oleaginosas Brisas y Agropecuaria Monterrey.

Las condiciones laborales con las que se desarrollaron las plantaciones condujeron al surgimiento de los sindicatos. En el sur del Cesar rápidamente tuvieron acogida tres: Sintraindupalma, Sintraproaceites y Sintrainagro. Mientras el movimiento sindical se fortalecía en la región también lo hacían el Partido Comunista y la Unión Patriótica, y la guerrilla aprovechaba las inconformidades sociales para asentarse. Los paramilitares borraron todo lo que 'olía' a izquierda.

"Se trataba entonces no solamente de desarticular las redes que utilizaba la guerrilla, sino también de desarticular los sindicatos, para evitar que las presiones laborales incidieran a su turno en las ganancias y en la viabilidad de las empresas...", indica el informe de la Vicepresidencia. De forma paralela las guerrillas secuestraron y asesinaron cada vez más a administradores y personal de las compañías palmeras, destruyeron sus instalaciones y medios de transporte. Fueron los casos por ejemplo de las tomas a las empresas Bucarelia, Monterey y Las Brisas, y el secuestro de Hugo Ferreira Neira, el gerente de Indupalma, durante una huelga laboral en 1973.

Los paramilitares la emprendieron contra los sindicatos, asesinando a por lo menos 200 miembros. Según datos del estudio de Salinas, entre 1988 y 1996 fueron asesinados 25 sindicalistas, la mayoría en el municipio de San Alberto y afiliados a Sintraproaceites y Sintraindupalma, como José Madrid Bayona, Aquiles Gutiérrez Ochoa y su hijo, Epaminondas Alza, Felipe Blanco y Juan Bautista González. En Puerto Wilches, en el período 1989-2003, fueron asesinados otros 23 líderes, entre ellos el Presidente y Vicepresidente de Sintraindupalma.

Para el año 2008, Sintroproaceites pasó de tener 2 mil integrantes a 280 y Sintrainagro de 900 a menos de 400. Por su parte, las compañías palmeras, como Indupalma, fueron implementando un nuevo esquema laboral que reemplazó casi por completo la contratación

a término directo e indefinido por el de las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA).

A juicio de los trabajadores palmeros los esquemas asociativos no han resuelto las inconformidades respecto a las condiciones laborales. En el estudio de Salinas, varios integrantes de los CTA advierten sobre las largas jornadas de trabajo, los costos de transporte, insumos y materiales que deben asumir estos esquemas asociativos y las sanciones impuestas en relación con la calidad del fruto. Aunque en menor proporción, durante el nuevo siglo continuaron las detenciones, desplazamientos y asesinatos contra los organizadores de protestas, como ocurrió en 2002 en Puerto Wilches contra el líder de Sintrainagro que durante un paro promovió la creación de la Confederación de Cooperativas.

En el sur del Cesar hubo una transformación del territorio. Las políticas neoliberales de los años 90 sumado a la violencia guerrilla y paramilitar condujeron al abandono masivo de territorios y al reemplazo de los cultivos de arroz, maíz, algodón y sorgo por la ganadería extensiva y las plantaciones de palma de aceite. Entre 1990 y 2005 en Cesar los cultivos de arroz decrecieron de 44 mil hectáreas a 25 mil; mientras la palma se disparó de 18 mil hectáreas a 38 mil.

En la región central, que incluye a Puerto Wilches, Santander, funcionan por lo menos nueve plantas extractoras de aceite, siete de propiedad de grandes empresas afiliadas a Fedepalma. Los datos del estudio de Salinas señalan que Indupalma funciona en Cesar, Santander y Norte de Santander; Palmas del Cesar, en el municipio de San Martín, y Agroindustrias del Sur del Cesar Ltda., Agroince Ltda., en Aguachica; mientras Palmas Oleaginosas Bucarelia, Oleaginosas Brisas, Palmeras de Puerto Wilches y Agropecuaria Monterrey, en Puerto Wilches. La Extractora San Fernando está en Sabana de Torres y la Extractora Central, en San Vicente de Chucurí.

El sur del Cesar es una región muy parecida a la de los Montes de María en relación con su historia de violencia y en el intento fallido de la reforma agraria. La diferencia es que mientras en el último la justicia transicional ha logrado resultados con los retornos de comunidades desplazadas por el conflicto y trata de implementar proyectos productivos para que los

campesinos permanezcan en el territorio; en el Cesar estos procesos no avanzan. Por el contrario, son cada vez más fuertes las tensiones entre campesinos, finqueros y empresarios.



(Foto: archivo semana).

En el sur del Cesar persisten por lo menos cuatro conflictos por la tierra, en medio de decisiones judiciales de la propia Corte Constitucional, de tutelas y demandas que van y vienen. El más reciente es el caso Bellacruz, una antigua hacienda en el municipio de La Gloria que en la actualidad se llama igual que el pueblo, La Gloria. Durante 2015 fue protagonista de un desalojo policivo así como de solicitudes por parte de reclamantes de tierras que aseguran que el Estado no ha sido diligente en resolver la reforma agraria de los años 60.

La actual hacienda tiene 5 mil 500 hectáreas cultivadas en palma de aceite explotadas por el Grupo Agroindustrial La Gloria. La tensión radica en que 300 familias campesinas reclaman la titulación de por lo menos mil 100 hectáreas de origen baldío que el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode) reconocieron en 1994 y en 2013. Pero la empresa insiste en que esto no es así.

Pero esta reclamación lleva dos décadas en instituciones y despachos judiciales. En 1996 el grupo paramilitar de 'Juancho Prada' desplazó a las familias que iban a ser tituladas en cuatro predios, que antiguamente hicieron parte de la hacienda y que fueron comprados por el Incora. Estando desplazados, los campesinos desconocían que habían logrado el título, por lo que sus fincas terminaron en manos de particulares o de otros campesinos que como ellos eran víctimas de la violencia.

Quienes reclaman las tierras consideran que los cuatro predios alrededor de la hacienda deben permanecer en manos de gran parte de quienes los explotan porque han sufrido los embates del conflicto como ellos. Por eso insisten en que el Estado debe recuperar los baldíos que están dentro de la hacienda. Pero la comunidad campesina está dividida: por un lado, está la Asociación Colombiana Horizonte de Población Desplazada (Asocol), que no está de acuerdo con ocupar los predios por las vías de hecho; y la Asociación de Campesinos Desplazados al Retorno (Asocadar), que sí está de acuerdo.

Después de un desalojo protagonizado por el Esmad contra los campesinos de esta organización el 30 de junio 2015, la Corte Constitucional decidió concederles medidas de protección a los reclamantes de la Bellacruz tras considerar que hay una "posible amenaza o afectación" al derecho a la vida, al debido proceso y a la tierra.

Varios líderes de Asocol advierten que desde 2011, cuando la comunidad comenzó los procesos de justicia transicional, aparecieron las primeras amenazas con panfletos y sufragios por parte de un llamado "Ejército Anti-restitución". El ataque más directo ocurrió en agosto de 2013 cuando varios líderes se movilizaban en un vehículo en la vía que de Bucaramanga conduce a Girón y fueron cerrados varias veces por un carro con vidrios polarizados y placa oculta. Un hombre les disparó sin que alguno resultara herido.

Fuentes extraoficiales le contaron a VerdadAbierta.com que el gobierno nacional y local no "tiene voluntad política" para escuchar los reclamos de estas comunidades, por varias razones: la primera, en esta región hay un desarrollo progresivo y extensivo de la palma de aceite; la segunda, en Gamarra se construye un puerto multimodal sobre el puerto de Capulco con salida a las terminales marítimas de Barranquilla, Santa Marta

y Cartagena, y conectividad con la Troncal del Oriente, y tercero, por la ganadería extensiva que persiste en la región. Restituir tierras afectaría los intereses de particulares y dificultaría los procesos económicos que allí se desarrollan.

El temor de los reclamantes es que los desmovilizados de las Auc ya comenzaron a salir de la cárcel. El primero de ellos, 'Juancho Prada', a quien las víctimas señalan de no haber aportado "verdad" sobre los más de 800 crímenes que su grupo paramilitar cometió en la región. 'Prada' pidió residencia en Bucaramanga, Santander, donde domiciliariamente el Inpec tendrá que hacerle vigilancia electrónica.

VerdadAbierta.com supo que los desmovilizados del grupo de 'Juancho Prada' están solicitando que La Gloria sea el municipio en que ellos puedan retornar a la vida civil y reincorporarse a la sociedad. Pero las víctimas temen que sin que el Estado resuelva los conflictos por la tierra y acompañe este proceso, dicha petición reactive la antigua violencia que sufrieron en esta zona.

La Defensoría del Pueblo mantiene activas dos alertas tempranas en la región. La más reciente, la del 25 de junio de 2015, corresponde al complejo cenagoso de Terraplén, un corregimiento del municipio de San Martín, también en el sur del Cesar. Allí el pasado 3 de junio 15 hombres, algunos con la cara tapada, vestidos de camuflado y armados, amedrentaron a diez campesinos de la Asociación de Agricultores, Pescadores y Pequeños Ganaderos de Terraplén (Agroppegt), que estaban asentados allí impidiendo que se secara la ciénaga.

Una escena similar había ocurrido el 26 de abril cuando otros 21 hombres amenazaron a la misma comunidad campesina. Aunque la Ley 160 de 1994 protege a los campesinos para que puedan explotar estas zonas de reserva ambiental de forma adecuada, existe un conflicto desde el año 2002 entre ellos y un grupo de hacendados que aseguran que parte del complejo cenagoso pertenece a sus fincas.

Uno de ellos es Alirio Díaz, quien le aseguró a VerdadAbierta.com que no ha amenazado a los campesinos ni quiere secar la ciénaga. Pero la corporación ambiental Corpocesar multó al ganadero tras confirmar que había construido murallas para el cercamiento de La Torcoroma. Los

campesinos, sin embargo, denuncian que el secamiento y la apropiación de baldíos sigue siendo una práctica de otros ganaderos de esta región. La tensión en el complejo cenagoso todavía persiste.

En su informe de alerta temprana, la Defensoría le ordena a la Unidad Nacional de Protección adoptar medidas para tres líderes de la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, que reclaman la protección de las ciénagas. Asimismo exige evaluar la situación de riesgo de otros cuatro campesinos, que “fueron amordazados y lesionados por un grupo de hombres armados”.

Muy cerca de San Martín, al oriente, está la comunidad de El Guayabo, un corregimiento de Puerto Wilches, en el vecino departamento de Santander. La Defensoría del Pueblo emitió un informe de riesgo el 22 de enero de 2015 solicitándoles a las autoridades atención para los campesinos de la Organización Agropecuaria y Pesquera del Guayabo (Agropegu), que al igual que los campesinos de Terraplén han tenido que afrontar desalojos.

El más reciente desalojo ocurrió el 29 de octubre de 2014 cuando el Esmad, con una orden judicial, sacó corriendo a 240 campesinos, entre ellos varias mujeres y niños de sus parcelas. Esta escena ya había ocurrido en junio del mismo año sin contar que anteriormente hubo seis intentos de desalojo. La situación es producto de una tensión entre los parceleros que explotan estas tierras desde los años 90 y el heredero de un hacendado que, según los campesinos, nunca ocupó la finca y ahora la reclama después de que el Estado le extinguió el dominio a la mitad de la propiedad.

En la actualidad, al organismo público le preocupan las amenazas que, según los parceleros, provienen de una empresa de seguridad privada que ronda por las tierras. “Esas personas profieren amenazas y estigmatizan a los campesinos, a quienes señalan de guerrilleros...”, indica la alerta.

La Defensoría además advierte que la comunidad de El Guayabo está en riesgo porque su ubicación geográfica, cuyos corredores conectan con Bolívar, Cesar y Norte de Santander, es usada por ‘Los Urabeños’ como corredor de narcotráfico. El corregimiento tiene salida hacia el centro del

país y la Costa Atlántica, está a media hora del sur de Bolívar, y a hora y media del municipio de San Alberto, en el Cesar.

VerdadAbierta.com se comunicó en varias oportunidades con la Unidad pero no recibió respuesta sobre si cumplió con las órdenes de la Defensoría.

A diferencia de San Martín y Puerto Wilches, en San Alberto, los desplazados no han podido regresar. Sus casos reposan en los anaqueles de la justicia ordinaria y de forma más reciente son estudiados por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en medio de otra tensión: quienes explotan las tierras dicen que son dueños legítimos.

San Alberto fue uno de los lugares que el gobierno de Carlos Lleras escogió para hacer la reforma agraria. Allí el antiguo Incora compró cuatro haciendas y realizó parcelaciones para titular a campesinos en las fincas Siete de Agosto, Los Cedros, La Carolina, Tokio y La Paz. Pero mientras el Instituto entregaba títulos, los paramilitares cometieron masacres impidiendo que los parceleros se asentaran allí. Las tierras pasaron de mano en mano y en la actualidad quienes las explotan son ganaderos que aseguran que las compraron de buena fe.

Esto ha llevado a que la restitución, como en el caso de Bellacruz, sea un proceso complejo. A tal punto que los ganaderos de esta zona junto con los de Sabana de Torres (Santander) se organizaron en la Asociación Colombiana de Víctimas de Restitución de Tierras (Asocolvirt), oponiéndose a cualquier proceso de reclamación de tierras en esta región. La Unidad de Restitución busca implementar el programa de “segundos ocupantes” en esta zona del Magdalena Medio, es decir, personas que se están oponiendo al proceso de restitución pero que aseguran que no se aprovecharon de la violencia para adquirir las tierras.

Según lo documentó la misma Unidad de Tierras, San Alberto fue un lugar en que los paramilitares del sur del Cesar experimentaron sobre cómo despojar tierras. Por petición de grandes propietarios, quienes se rehusaban a perder las fincas que le vendieron al Incora, una gran parte de ellas porque les fueron invadidas, los paramilitares de ‘Juancho Prada’ cometieron masacres y desplazamientos en este municipio para luego replicarlas en San Martín, Aguachica y La Gloria.

Una vez se han ido cumpliendo los tiempos de cárcel en Justicia y Paz de los desmovilizados, a las víctimas les preocupa que la restitución no se concrete, pues están enfrentados a dos situaciones: de un lado, el temor que los desmovilizados sigan ejerciendo presión para que las tierras no vuelvan a manos de parceleros; y por otro, que las bandas criminales sigan acentuando el conflicto en la región.

Los casos de tensiones entre parceleros y ganaderos y empresarios como el de Bellacruz, en La Gloria; de Terraplén, en San Martín; de El Guayabo, en Puerto Wilches, y de las parcelaciones en San Alberto, ponen en evidencia la riqueza que representa este territorio. Estas historias también hacen parte de la violencia que allí ha persistido por años.

Cualquier parcelero o persona que se atreviera a reclamar tierras o a denunciar la violencia paramilitar, era señalado de “guerrillero”. El sur del Cesar fue protagonista de genocidio político, pues allí los paramilitares del Frente Héctor Julio Peinado de las Auc asesinaron entre 1994 y 2004 a políticos, sindicalistas, académicos y periodistas en San Alberto.

La tragedia de las ejecuciones extrajudiciales, conocidas coloquialmente como “falsos positivos” fueron una realidad en esta región. Con la complicidad de algunos integrantes del Ejército, paramilitares del grupo de ‘Juancho Prada’ asesinaron a varios campesinos que presentaron como guerrilleros muertos en combate.

“Entre Aguachica y Gamarra hay 23 casos que al parecer fueron cometidos por miembros del Batallón de Infantería Número 15, con sede en Ocaña, Norte de Santander, entre 1995 y 2008”, afirma el abogado Jorge Reales, integrante de la Corporación Sembrar, una organización defensora de derechos humanos que ha seguido de cerca el tema. Sin embargo, de momento no hay un solo capturado por estos crímenes.

El teniente coronel Álvaro Tamayo, quien fue comandante de esa unidad militar, ha sido procesado por el homicidio en 2008 de 19 jóvenes de Soacha, Cundinamarca, cuyos cuerpos fueron encontrados en Ocaña. El abogado Reales asegura que al coronel Tamayo aún no lo han investigado por los crímenes en el sur del Cesar porque la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía sigue recaudando pruebas.

Tamayo fue destituido en noviembre de 2009 del Ejército por violaciones a los derechos humanos y la Fiscalía le imputó cargos por falsedad ideológica en documento público, concierto para delinquir agravado, homicidio agravado y desaparición forzada agravada por los casos de Soacha.

Frente a los casos de ejecuciones extrajudiciales en el Cesar, de momento la justicia ordinaria sólo ha proferido un fallo. En 2014 el Juzgado de Descongestión del Circuito de Cúcuta condenó al Ministerio de Defensa por el asesinato de un joven de 16 años oriundo de Gamarra, quien padecía de problemas mentales. “Lo mataron el 31 de agosto de 2008. Él apareció en la vereda La Urama del municipio de Ábrego, en Norte de Santander, y la última vez que lo vieron con vida estaba comiendo en el parque del pueblo”, cuenta la madre del menor.

En el sur del Cesar hay familias que esperan un pronunciamiento de la justicia. Como Griselda Moreno, quien perdió en 2006 y 2007 a dos de sus tres hijos: Jaime (26 años) y Marlon Peña Moreno (22), respectivamente; o la familia de Ismael Quintero Díaz (36), que encontró su cuerpo el 11 de julio de 2008 en una vereda entre los municipios de Río de Oro, Cesar, y Ocaña, Norte de Santander.

A la Defensoría del Pueblo le sigue preocupando el rearme en el sur del Cesar. Desde el 31 de enero de 2008 el organismo del Ministerio Público emitió un informe anunciando el riesgo en la zona por los asesinatos contra pobladores y varios desmovilizados. Advirtió sobre la aparición de la banda criminal las ‘Águilas Negras’, que luego pasaron a llamarse Autodefensas Gaitanistas de Colombia y ‘Urabeños’.

En una nota de seguimiento, el 21 de enero de 2010 la Defensoría siguió alertando sobre esa situación, señalando que en la región había aparecido otro banda llamada ‘los Rastrojos’. Ambos grupos se enfrentaron por el control territorial y en la actualidad son ‘los Urabeños’ los que de forma mayoritaria delinquen en la región.

Es así como en las alertas que siguen vigentes, la de San Martín y la de Puerto Wilches, la Defensoría recopiló información con base en reporte de las autoridades de la presencia de ese grupo armado ilegal. En di-

ciembre de 2014, por ejemplo, las Autodefensas Gaitanistas empapelaron los municipios ribereños de Puerto Wilches, San Pablo y Cantagallo con un panfleto en el que amenazaban a consumidores de alucinógenos y a “informantes”. Ese mismo mes fueron capturados 27 personas sindicadas de hacer parte de esa banda criminal.

En enero de 2015 fueron reiterativas las amenazas contra líderes sociales. A los pocos días el Gaula de la Policía y el Ejército capturaron en la vereda Nueva Esmeralda, en San Martín, a alias ‘Abeja’, quien según la investigación de la Fiscalía hacía parte de la banda de ‘los Morenos’ al servicio de la ‘los Urabeños’.

Pese a los llamados de la Defensoría y de los procesos que cursan en la justicia ordinaria y transicional, las víctimas y campesinos reclamantes consideran que ven lejos el aterrizaje de la paz en el sur del Cesar. Esto mientras no sean resueltos los problemas de tierras, los conflictos entre parceleros y ganaderos, y mientras no se erradique de raíz el narcotráfico y las bandas criminales, que encienden el conflicto en esta región.

3.5. La resistencia: procesos organizativos, estrategias de sobrevivencia en el territorio. Construcción de comunidades emocionales y re-creación de prácticas socioculturales²⁸

En Buenaventura confluyen múltiples historias de violencia contra las comunidades afrodescendientes e indígenas asentadas históricamente en la región. Por tal razón, los procesos de resistencia articulan tanto las acciones encaminadas a defender la vida y el territorio frente a las arbitrariedades y el dominio de los actores armados, como las actuaciones que se despliegan respecto a actores e instituciones que a través de lógicas políticas y económicas han contribuido con la marginación, la exclusión y la desterritorialización de estas comunidades.

En el presente capítulo se recogen, entonces, las diversas estrategias de acción que los pobladores bonaverenses han creado y utilizado para

²⁸ Buenaventura: un puerto sin comunidad, CNMH. Pág. 369 y ss.

hacer frente a los repertorios de invisibilización, desterritorialización y terror.

Es importante señalar que al hablar de procesos de resistencia se asume “como el conjunto de acciones y estrategias a través de las cuales individuos y colectivos intentan modificar el dominio de un actor externo o de una institución, subvertir el orden y sobrevivir con dignidad” (CNRR, Grupo de Memoria Histórica, 2011, página 288). Por consiguiente, desde esta perspectiva se reconocen como procesos de resistencia tanto las estrategias de acción colectiva y de movilización social como las acciones cotidianas que se configuran en formas de oposición, desobediencia y cuestionamiento al orden social impuesto por los actores armados. Frente a la dinámica de violencia extrema, movimientos y organizaciones sociales y sus estrategias de acción se han constituido en un pilar fundamental de los procesos de resistencia y han permitido enfrentar los repertorios de violencia.



(Foto: Espacio humanitario de Puente Nayero en Buenaventura).

Acciones de autoprotección y minimización del riesgo

La desintegración de organizaciones sociales y el colapso social que produce el asesinato de líderes lleva a profundizar, aún más, el contexto de

terror en el que vive la población bonaverense, puesto que este tipo de acciones se realiza con una carga simbólica con el fin de enviar mensajes ejemplarizantes y así producir una parálisis social, al profanar lugares o fechas sagradas para la comunidad. Como evidencia de esto, el asesinato de Marta Cecilia Obando sucedido después de un acto simbólico con los niños y el de Jair Murillo se presentó durante la celebración de una fiesta patronal.

Se han presentado casos, yo diría por lo que yo conozco que no han sido muchos, pero sí han sido muy significativos; por ejemplo, con el tema de Jair Murillo en el Lleras, esto generó una desestabilización social y organizativa grande. Tan grande que la organización prácticamente desapareció, la organización que Jair acompañaba, liderada, promovía desapareció. El caso de doña Chila, de Marta Cecilia Obando en San Francisco también su organización desapareció, ahora madres por la vida están recogiendo su legado (CNMH, entrevista, mujer líder, noviembre de 2013).

Los actores armados, al tener como objetivo militar a organizaciones, líderes sociales y a defensores de derechos humanos, buscan desestructurar los repertorios de acción colectiva y los procesos de resistencia, así como desmotivar la defensa del territorio y de los derechos de las comunidades étnicas que habitan esta región. Sin embargo, frente a las diferentes amenazas, miembros de organizaciones sociales han venido construyendo medidas de autoprotección y disminución del riesgo, las cuales se pueden sintetizar en estrategias como:

- Buscar soporte y apoyo de la comunidad.
- Construcción colectiva de liderazgos.
- Rechazo público de todo acto de violencia o de cualquier actor armado.
- Saber moverse en el territorio.
- Cuidar el lenguaje.
- Manejo de la comunicación no verbal y del cuerpo.
- Reconocer los espacios y tiempos potencialmente peligrosos y evitar el encuentro con los grupos armados.

Frente a la búsqueda de apoyo de la comunidad se ha podido ir construyendo paulatinamente un entramado relacional que protege y camufla a líderes y organizaciones sociales, fortaleciendo a la vez vínculos de solidaridad y de cuidado mutuo.

Póngale cuidado a lo que yo he hecho: yo cojo la misma gente de los barrios y les hablo, porque yo mantengo reuniéndome periódicamente con la gente, diga o no diga que está en el proceso. Porque en el caso de la defensa de derechos, es primordial estarse reuniendo con la gente. Que la gente sienta que uno está con ellos y así ellos con uno. Entonces yo mismo le he dicho a la gente que no corremos riesgo, así usted no se preocupa por dónde se mueve. De hecho si la gente ve algo raro, de inmediato me llaman y dicen mire que pasa esto y esto. La misma gente le presta seguridad a uno (CNMH, entrevista, joven líder, septiembre de 2013).

Otra de las estrategias de protección de los procesos organizativos es la construcción colectiva de liderazgos, que permite asumir una responsabilidad grupal frente a acciones como denuncias, confrontaciones directas y convocatorias para la movilización social. Esta estrategia minimiza el riesgo de líderes sociales, en tanto no se reconoce solo una figura visible en los procesos de resistencia, sino por el contrario, se identifican diferentes representantes asumiendo el mismo discurso o práctica social. Asimismo, la experiencia de formación de líderes que puedan asumir el mismo nivel de responsabilidad públicamente, ha fomentado procesos democráticos y de relaciones horizontales al interior de las mismas organizaciones.

Acá desarrollamos mecanismos de autoprotección. Es eso, que no surja el todero, el 'yo' 'yo', el que todo 'yo'. Siempre en los fortalecimientos organizativos que nosotros hacemos se direcciona a que todas las personas adquieran el nivel para asumir en cualquier momento, que todos pongamos nuestros conocimientos al servicio y que estemos al nivel todos. En tal sentido, que exista un conjunto de cabezas, (...) cuando es un proceso directo de amenaza, entonces se va evaluando la situación a ver si es necesario bajarle el perfil al que tiene más representatividad en ese momento, que cese el nivel de acción. Pero la organización sigue con toda, porque siempre vamos a nivel organizativo. A veces es necesario elevar el perfil, porque también es necesario que salga a la luz pública, váyase para los medios y grite. Mantenerlos acompañados, estar muy de la mano siempre con la comunidad, es que la comunidad es un gran escudo para el ejercicio del liderazgo, muchas lideresas se han salvado por eso, por el escudo que representa la comunidad (...) yo creo que las estrategias fundamentales acá para la protección de los líderes es trabajar a nivel organizativo, que lo fuerte sea la organización más que la persona, aunque siempre es inevitable

que haya tal persona representativa, pero que siempre sea la organización la que sostenga el proceso y no la persona (CNMH, entrevista, mujer, líder PCN, noviembre 2013).

Con respecto a la estrategia de rechazo y manifestación pública de todo acto de violencia, se ha ido evitando la estigmatización de las organizaciones sociales y legitimando aún más el trabajo que realiza, puesto que sus repertorios de acción se plantean sobre la base de la resistencia pacífica. De igual forma, los pronunciamientos de rechazo y denuncia de la violencia contribuyen a contrarrestar la polarización social y el prejuicio de identificar a las organizaciones defensoras de derechos humanos como base social de los grupos armados.

¿Cómo hemos hecho nosotros para mantener vigente la postura de defensa de los derechos y no correr y estar aquí?, (...) eso es complicado. Una cosa que aprendimos es que nosotros tenemos militancia política (...) es que cada vez que el conflicto se pone agudo nosotros siempre salimos, tenemos una especie de estribillo para decir: "nosotros condenamos, provengan de donde provengan, las masacres, la extorsión, el asesinato y el boleteo. Nosotros luchamos por nuestros derechos, pero nosotros no participamos en eso. Porque ustedes saben que el Estado siempre ha señalado a los que pelean, con que están metidos en no sé qué, que ponen bombas. Nosotros eso no lo compartimos; por lo menos, sabemos que siempre en los momentos más álgidos de Buenaventura que ha habido, siempre antes de hablar, ponemos el estribillo. Nosotros no compartimos ningún tipo de violencia, ni chantaje, ni extorsión, ni boleteo, ni amenazas, ni asesinatos, provengan de donde provengan. Entonces, eso nos pone como que nadie nos puede ubicar, ni acá, ni allá, porque en el país a usted siempre lo ubican con los paramilitares, o está con la guerrilla, o está con el gobierno. Entonces, nosotros creemos que eso nos ha servido de paraguas, porque hoy la gente sabe que no estamos metidos en nada distinto a la lucha por los problemas sociales (CNMH, entrevista, sindicalista, agosto de 2013).

Para minimizar los riesgos en el desplazamiento por el territorio, líderes y lideresas vienen realizando acciones como cambiarse de ropa, alterar horarios de reunión, modificar las rutas utilizadas para llegar a los sitios de encuentro, entre otros. Esto muestra una continuidad histórica en las formas que la población afrodescendiente ha construido para protegerse de la violencia o de la opresión: "Son estrategias de ocultamiento que usan el conocimiento centenario sobre el lugar y el territorio para defender la vida amenazada ante la presencia de los actores armados.

Dado que esta estrategia se caracteriza porque la gente negra pone en práctica las tácticas guerreras y de ocultamiento que utilizaban los cimarrones para huir de los campos de minas o de las haciendas esclavistas para construir los palenques o “sociedad de hombres libres”, Castillo (2009) ha llamado a esta estrategia ‘cimarronismo moderno’ (Castillo, Luis Carlos; Guzmán, Álvaro; Hernández, Jorge; Luna, Mario; Urrea, Fernando, 2009, página 106). En este sentido, saber moverse en el territorio para salvaguardar la vida re-crea estrategias de ocultamiento, puestas en práctica ahora en el área urbana de Buenaventura. (...).

Ellos [los grupos armados ilegales] están ahí, porque ellos están en todas las entradas en todos los barrios. Las estrategias que utilizamos nosotras es llevar otra blusa en el bolso, a veces llevamos otra blusa, por si de pronto entramos a la misma hora. Si a nosotros nos citan a las ocho, llegamos a las nueve o llegamos a las siete; el horario lo cambiamos. Como salimos, no vamos directamente al lugar; por ejemplo, yo aquí cogí dos transportes y tres con el de salida. Esas han sido unas cosas que nos ayudan a minimizar. ¿Que para dónde vas?, voy al centro. Va uno para el centro y de ahí coge rápido otro carro y se va por otro lado. Son cosas que nos hemos ido planteando a través de nuestras mismas ideas, porque nos ha enseñado muchas cosas (CNMH, entrevista, mujer, líder organización de víctimas, noviembre de 2013).

Finalmente, entre las estrategias que han puesto en práctica las organizaciones sociales están el cuidado del lenguaje y el manejo del cuerpo, ya que algún gesto, mirada, actitud, puede desencadenar reacciones violentas por parte de los actores armados. Igualmente, las denuncias o los pronunciamientos pueden aumentar el riesgo, si las organizaciones sociales no cuentan con las pruebas suficientes para demostrar lo que están afirmando.

Mucho cuidado con la cuestión del lenguaje (...) Nosotros utilizamos ciertas palabras, precisamente porque sabemos que aquí han matado gente por denunciar cosas (...) Cada vez que nos permiten hablar, nos piden entrevistas (...) decimos lo que sabemos, lo que podemos demostrar, (...) si no tenemos la posibilidad de demostrar, así sea cierto, no lo decimos ni en privado. Lo que no somos capaces de sostener en público, no lo decimos en privado (CNMH, entrevista, sindicalista, agosto de 2013).

Solo resta agregar que los aprendizajes que han dejado las experiencias de vivir en medio del terror, la coerción armada y la muerte, se condensan en frases como: “andarse con cuidado”, “hacerse el bobo”, “aprender a hablar”, “tener cara de estúpido bien administrada”, lo cual evidencia el aislamiento y la vulnerabilidad social de organizaciones, líderes, lideresas y defensores de derechos humanos en Buenaventura.

Las anteriores experiencias de protección y autoprotección fueron el resultado de un proceso autónomo y endógeno en el que las comunidades y procesos sociales resolvieron gestionar sus propios mecanismos a falta de una respuesta institucional que brindara garantías a sus procesos pero que a la vez protegiera sus vidas, sus tierras y territorios.

Son cientos de experiencias de este tipo que se han gestado en Colombia durante los últimos treinta años desde las resistencias indígenas, campesinas, de los trabajadores, de los pescadores artesanales, del movimiento de mujeres, comunidades afros, pueblos ribereños, organizaciones LGBTI, comunidades ambientales y defensoras del agua etc, en la que ninguna de ellas fue impulsada y apoyada por los gobiernos locales al contrario estos fueron en algunas ocasiones actores con un rol protagónico de persecución y estigmatización hacia estas formas alternas de reivindicar la vida y la libertad.

Vale recordar que solo basto la iniciativa y voluntad de estos procesos para confrontar los escenarios de conflicto en tiempos en que la estrategia contrainsurgente y de tierra arrasada de los paramilitares desencadenó cientos de desplazamientos forzados a la vista de la institucionalidad que optó por mirar hacia otro lado aupado por fuertes intereses económicos y políticos dichos desplazamientos violentos y saqueos, empresarios de la palma, del carbón, del oro e hidrocarburos según las investigaciones adelantadas por Justicia y Paz financiaron ejércitos armados en Córdoba, Urabá, El Cesar, Magdalena sitios con altos índices de despojo y saqueo donde la empresa palmicultora y bananera ha sido muy prospera económicamente.

Estos espacios de autogestión y de construcción social son la apuesta para que en tiempos de post-acuerdo el gobierno de Colombia extraiga y reescriba su política pública de protección y prevención junto con las organizaciones sociales y populares para darle un sentido práctico a lo

que es y debe ser un estado social de derecho, un verdadero estado democrático donde las voces de las minorías se tengan en cuenta.

3.6. Registro de procesos de protección colectiva desde la institucionalidad

La Unidad Nacional de Protección realizó del 5 al 6 de noviembre (2015) la primera fase del proceso de evaluación de riesgo colectivo en el litoral pacífico del Cauca, un mecanismo participativo que permite establecer el nivel de la amenaza sobre comunidades en situación de vulnerabilidad, y a la vez definir las medidas de protección correspondientes.

Los especialistas de la Unidad Nacional de Protección recopilaron la información pertinente en el área con la participación del Consejo Comunitario local, la cual fue complementada con el respectivo análisis del entorno, de acuerdo con la metodología desarrollada para el efecto por la entidad con la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.

Producto de este trabajo, el Ministerio del Interior expidió la resolución 1085 de 2015 por medio de la cual se adoptó el protocolo para implementar la Ruta de Protección Colectiva del programa de Prevención y Protección de esa cartera y la UNP.

En consecuencia, los informes sobre la situación de riesgo observada serán presentados antes de finalizar el año (2015) al Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas, CERREM, una instancia interinstitucional que pondera la amenaza y propone acciones de respuesta, la que se realizará para definir las medidas a adoptar frente a los riesgos identificados.

Las primeras evaluaciones de riesgo que se comenzaron hacer están orientadas a cumplir con solicitudes realizadas por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, relativa a la salvaguarda de los derechos constitucionales de la población desplazada.

Para el próximo año la UNP tiene programado integrar otros tres equipos de evaluación de riesgo colectivo con el fin de atender las distintas so-

licitudes de los grupos y comunidades que hacen parte de su población objeto. Las medidas adoptadas para mitigar los riesgos serán asumidas en cada caso por las entidades del Estado competentes (Comunicado de la UNP).

A partir de agosto de 2015 la Unidad Nacional de Protección expidió la Resolución No. 1085 denominada la Ruta de Protección Colectiva (Ver capítulo 2), lo que no significa que antes de esta resolución la UNP no respondiera a situaciones de protección colectiva, independiente del marco normativo que fuera útil o no para propiciar mecanismos colectivos de protección era el cumplimiento de las obligaciones constitucionales proteger los territorios y los líderes sociales.

Procesos colectivos como los de ACIN, Movimiento Ríos Vivos, Pinar del Río en Barranquilla, los AWA, Colemad, Pueblos indígenas de la Sierra Nevada, Alto Mira y Bajo frontera, los indígenas Zenú, las cuencas de Jiguamiando y Curvarado por mencionar algunos que fueron sujetos de protección colectiva mucho antes que se expidiera la 1085, concertaron con los delegados de las entidades de gobierno mecanismos y medidas encaminadas al fortalecimiento de sus procesos y las diversas formas propias de protegerse como las guardias indígenas mediante la entrega de linternas, chalecos distintivos de la comunidad, botas de caña alta, pitos, radios de comunicación punto a punto, impermeables, pangas etc.

Medidas de seguridad de carácter material que están diseñadas para proteger el cuerpo y eventualmente el territorio, pero nunca se implementaron medidas tendientes a impulsar las investigaciones por las amenazas, homicidios y agresiones en general, investigaciones que arrojaran resultados para establecer los niveles de responsabilidad y los responsables de acciones violentas, investigaciones y condenas para combatir la impunidad, no se impulsaron medidas políticas en reconocer y legitimar el trabajo y las actividades de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, no se propiciaron medidas encaminadas al fortalecimiento de las organizaciones, las entidades territoriales se hicieron a un lado porque no se les vinculó en la ruta de atención, las respuestas siempre fueron medidas físicas y económicas para conjugar el momento sin vocación de transformación.

Si se aborda específicamente uno de los procesos arriba mencionados y el avance en sus objetivos programáticos y políticos, se valorará que fueron producto de la persistencia y confianza en transformar las realidades en espacios de participación social.

Diagnóstico a la Implementación de la Resolución No. 1085 de 2015

Así las cosas, es pertinente después de transcurridos dos años de expedida la resolución 1085/15 realizar un diagnóstico a su implementación y los alcances obtenidos en términos de eficacia y oportunidad.

Es importante destacar que la Unidad Nacional de Protección antes de la expedición del protocolo de protección colectiva, ya tenía un acumulado de experiencias en implementación de protección colectiva, este indicador debe servir de punto de partida como referente para evaluar los avances de este protocolo.

La Resolución 1085 establece que:

RESUELVE:

Artículo 1. Adopción. Adóptase el protocolo para implementar la Ruta de Protección Colectiva del programa de prevención y protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, el cual se describe a continuación:

Artículo 2. Coordinación. La ruta de protección colectiva estará bajo la coordinación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección.

Artículo 3. Población objeto. Para efectos de la presente resolución, los grupos o comunidades objeto de medidas de protección colectiva, deberán pertenecer a una de las poblaciones objeto enunciadas en los numerales del 1 al 15 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

Serán objeto del Programa de Prevención y Protección Colectiva: los grupos, comunidades y organizaciones sociales y políticas determinadas a partir de un reconocimiento jurídico o social.

El reconocimiento jurídico se acreditará mediante certificación de existencia y representación por parte de autoridad competente, y el reconocimiento social será verificado, previo al inicio de la evaluación de riesgo, en sesión del CERREM donde se estudien los casos de protección Colectiva. Para este segundo caso, se verificarán los siguientes requisitos, sin que estos sean taxativos:

- Tener objetivos claramente definidos
- Compartir rasgos culturales, sociales y/o políticos
- Estar ubicado geográficamente en un lugar determinado
- Estar organizados y debidamente cohesionados
- Reunirse de manera temporal o permanente para alcanzar objetivos concretos o específicos
- Tener un vocero identificado o identificable, que represente al colectivo.
- Pertenecer a una población objeto conforme al marco jurídico vigente.

Artículo 4. Medidas de protección colectiva. Las medidas de protección colectiva son una respuesta a la evaluación integral del riesgo. Estas medidas pretenden contrarrestar elementos de riesgo asociados con la causa del riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad.

Las medidas de protección colectiva se definirán a partir del análisis de riesgo y de las decisiones adoptadas por el CERREM donde se estudien este tipo de casos.

Estas medidas podrán materializarse a través de:

- Acciones de protección individual, cuando estas tengan impacto sobre el colectivo objeto de protección.
- Apoyo a infraestructura para la protección.
- Fortalecimiento organizativo y comunitario.
- Fortalecimiento de la presencia institucional.
- Establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades que disminuyan el grado de exposición a riesgos del colectivo.
- Promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten factores de riesgo.
- Formulación e implementación de estrategias encaminadas a contrarrestar las causas del riesgo y la amenaza que se enmarcarán en la hoja de ruta definida en el CERREM de medidas de protección colectiva.

Para efectos de la implementación de estas medidas de protección colectiva, las entidades actuarán en el marco de sus competencias en cumplimiento de la política pública de Prevención y Protección.

Artículo 5. Mecanismo de Seguimiento. Con el fin de efectuar seguimiento periódico a la efectividad de la implementación de las medidas de protección colectivas, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior conformará un grupo de seguimiento y evaluación que podrá solicitar información a los entes territoriales y demás entidades competentes. Cuando se presenten omisiones, retrasos o cualquier acción negligente por parte de las entidades intervinientes, tal grupo dará traslado a los organismos competentes.

Para el seguimiento a la implementación de las medidas de protección a nivel territorial, se conformará un grupo de seguimiento que presentará informes periódicos a la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior. Para tal efecto, dicha Dirección definirá una metodología de presentación de informes.

A nivel territorial, el mecanismo estará integrado por parte de los delegados del Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio Público.

Artículo 6. Responsabilidades de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en la ruta de protección colectiva. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tendrá a su cargo las siguientes actividades:

- Dar traslado inmediato de las decisiones proferidas en el CERREM a las entidades responsables de su implementación, cuando se trate de medidas de protección colectiva a ser implementadas por entidades diferentes a la UNP.
- Efectuar seguimiento periódico a la oportunidad, idoneidad y eficacia en la implementación de las medidas de protección aprobadas en CERREM de Colectivos, a través del grupo de seguimiento y evaluación.
- En desarrollo de los principios de concurrencia y subsidiariedad, articular entre la Unidad Nacional de Protección y las demás entidades nacionales y territoriales que deban intervenir en la implementación de medidas de protección colectiva.
- Informar periódicamente al CERREM sobre la evaluación de la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección colectivas aprobadas en el Comité.

Artículo 7. Responsabilidades de la Unidad Nacional de Protección en la ruta de protección colectiva. La Unidad Nacional de Protección tendrá a su cargo las siguientes actividades:

- Recibir y tramitar las solicitudes de protección e información allegadas.

- Coordinar con las entidades competentes la implementación de medidas preventivas a las que haya lugar.
- Presentar al CERREM los resultados del Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo Colectivo, desarrollado por los miembros del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI, con la recomendación de medidas de protección concertadas con el grupo o comunidad objeto de estudio, conforme a la metodología diseñada para este propósito.
- Adoptar e implementar las medidas de protección de su competencia, previa decisión del CERREM.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 2 indica que la coordinación de este protocolo esta en cabeza de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, estas dos entidades tienen el deber de informar sus avances, para ello el Programa Somos Defensores mediante derechos de petición les solicitó a estas entidades información sobre los avances las cuales compartimos literalmente:

Bogotá, D.C., jueves, 16 de febrero de 2017.

Doctora
Diana Sánchez Lara
Coordinadora
Programa Somos Defensores
Calle 19 No. 4 – 88 Oficina 1302 Edificio Andes
Bogotá, D.C.

Asunto: Respuesta a su Derecho de Petición de fecha 30 de enero de 2017.

Respetada doctora Diana:

En respuesta al oficio de la referencia, radicado en este Ministerio el 01 de febrero de 2017 bajo el número EXTM17-3877, mediante el cual solicita información frente al mecanismo de seguimiento señalado en la Resolución 1085 de 2015 en el marco de la Ruta de Protección Colectiva, de manera atenta me permito informar lo siguiente:

1. Número de seguimientos adelantados por la Dirección de Derechos Humanos con ocasión de la implementación de medidas de protección colectivas, indicando nombre de la comunidad, proceso u organización, fechas en las que se hicieron los seguimientos y la ubicación geográfica de los mismos.

En el primer semestre de 2016, esta Dirección adelantó las gestiones tendientes a la realización del diseño de un modelo de mecanismo de seguimiento a la implementación de las medidas de protección colectivas recomendadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM de Colectivos.

En ese sentido, durante la vigencia 2016 se adelantó seguimiento a cuatro de los casos analizados en CERREM de Colectivos, de los cuales tres (3) hacen referencia a Consejos Comunitarios ubicados en los municipios de Timbiquí – Cauca, Tumaco y Barbacoas en Nariño, así como a un resguardo indígena localizado en Bagadó – departamento del Chocó.

2. Omisiones, retrasos o cualquier acción negligente que haya surgido en la articulación de la implementación del protocolo de protección colectiva con las entidades territoriales y el estado actual en el que se encuentran.

Sede correspondencia Edificio Camargo, Calle 12B No. 8–38
Comutador. 2427400 – Sitio web www.mininterior.gov.co
Servicio al Ciudadano servicioalciudadano@mininterior.gov.co - Línea gratuita 018000910403
Bogotá, D.C. - Colombia - Sur América

Con el seguimiento efectuado, se evidenció que las entidades, no solo del orden territorial, sino en algunos casos del nivel nacional, se ven limitadas en la implementación de las medidas de protección colectivas, por aspectos referidos a la insuficiente capacidad tanto logística, como técnica y financiera, al igual que por factores de tipo normativo.

No obstante, ante la falta de respuesta de algunas entidades a las solicitudes de información por parte de este Despacho, se han efectuado las correspondientes reiteraciones a las diferentes entidades, con copia a la Procuraduría General de la Nación.

3. Número de informes presentados por el grupo de seguimientos a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y las recomendaciones de los mismos.

En el inciso cuarto del artículo 6 de la Resolución 1085 de 2015, referente a las responsabilidades de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, se señala que ésta debe *"Informar periódicamente al CERREM sobre la evaluación de la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección colectivas aprobadas en el Comité"*.

Acorde con lo anterior y por solicitud de esta Dirección, luego de realizado un trabajo previo al interior de la misma, el pasado 8 de septiembre de 2016, se realizó el primer CERREM de Colectivos para abordar el tema de seguimiento, espacio en el que se socializó a los miembros del Comité el mecanismo diseñado, se presentó un informe general del estado en el que se encontraba la implementación de medidas de protección recomendadas en los cuatro primeros CERREM realizados y se compartieron algunas sugerencias para la optimización de la ruta de protección colectiva, tales como:

- ✓ Revisión general del mecanismo de implementación de la ruta de protección colectiva.
- ✓ Incorporación de la ruta al Decreto 1066 de 2015 (Auto 373/16).
- ✓ Definición de participantes o enlaces de entidades responsables.
- ✓ Socialización del mecanismo de implementación.
- ✓ Validación mecanismo de Seguimiento.
- ✓ Revisión de un mecanismo de acuerdo con entidades para compartir información.

4. Tipos de medidas de protección colectiva que la Dirección ha trasladado a las entidades territoriales y en el estado de implementación en que se encuentran.

Junto con la Unidad Nacional de Protección, esta Dirección ha notificado a las diferentes entidades responsables de la implementación de las medidas de protección recomendadas por el CERREM Colectivo, específicamente a los entes territoriales se les han remitido acciones para contrarrestar factores de riesgo, que tienen que ver particularmente con:

- ✓ Capacitación en legislación étnica y minera.
- ✓ Socialización de planes de capacitación técnica.
- ✓ Instalación de distintivos para delimitación de territorios.
- ✓ Restablecimiento y/o limpieza de vías de acceso.
- ✓ Construcción de puentes peatonales.
- ✓ Fortalecimiento de la educación con enfoque étnico.
- ✓ Apoyo a la infraestructura para la protección en el territorio.
- ✓ Socialización de órdenes judiciales y promoción de medidas jurídicas.
- ✓ Dotación de botiquines de primeros auxilios y construcción de centros de salud.
- ✓ Construcción y mejoramiento de puestos de salud.
- ✓ Coordinación de estrategias de seguridad perimetrales.

Mediante el reporte del seguimiento efectuado el año inmediatamente anterior, se evidenció que se encontraban en desarrollo un 14,95% de las medidas recomendadas por el CERREM.

5. Informar sobre la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección colectivas aprobadas por el CERREM.

El mecanismo de seguimiento diseñado comprende varias actividades dentro de las que se encuentran:

- ✓ Recopilación de Información
- ✓ Procesamiento de Información
- ✓ Análisis de Información
- ✓ Socialización de Información Procesada

Al respecto cabe destacar que la información se constituye en la base de las labores de seguimiento y evaluación, para este caso la misma proviene tanto de fuentes primarias como secundarias en los niveles nacional y territorial, no obstante, el bajo porcentaje reportado de implementación de medidas de protección colectivas aprobadas por el CERREM, no ha permitido aplicar la ruta de seguimiento en su totalidad, toda vez que si bien es cierto se ha contado con

aquella correspondiente a la caracterización de la situación de donde se parte, no ha sido provisto por las entidades encargadas del cumplimiento de las medidas el registro detallado que de cuenta de su accionar en la materia.

Agradezco la atención prestada.

Cordialmente,



Ivonne González Rodríguez
Directora de Derechos Humanos

 Elaboró: Luz Stella Moncada Duany
Revisó: Diana Marcela Rodríguez
Aprobó: Ivonne González Rodríguez

Archivar en: 2400.03.02 Peticiones, Cuejas, Reclamos y Solicitudes.

Este documento público que suscribe la Directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior genera profundas preocupaciones en cuanto a lo que ellos mismos han encontrado en las limitaciones surgidas en la implementación del protocolo de protección colectiva en el nivel territorial y nacional, aspectos referidos a la insuficiencia en capacidad logística, técnica, financiera y normativa.

No deja de sorprender, la falta de congruencia e identidad en cada una de estas variables expuestas, pues si nos atenemos a lo señalado en el numeral 1 del documento referido en el que mencionan el avance de cuatro procesos en sitios diferentes del país, se deduce que las entidades territoriales y nacionales alegan cuatro limitantes (logístico, técnico, financiero y normativo) en la atención y gestión de los casos propuestos.

Sería importante evaluar en otro informe qué tipo de medidas de protección colectivas se aprobaron o concertaron para comprender el porqué de estas cuatro limitantes. De acuerdo con lo anterior el programa somos defensores le pregunto a la UNP qué medidas de protección habían sido aprobadas y esto ha sido parte de su respuesta:

“... que existe información que no puede ser suministrada, teniendo en cuenta que la información relacionada con los beneficiarios del programa de protección, es de carácter RESERVADO, según lo estipulado en el ordenamiento jurídico colombiano”.

A fin de avanzar en el aspecto financiero y su ejecución en la implementación de medidas colectivas (pese a que según la respuesta de la UNP mediante la cual se encuentran aún en proceso de implementación) miremos esta rendición de cuentas de la UNP relativas al año 2015:

Esta información corresponde a la rendición de cuentas del año 2015 de la UNP que está disponible en su página web²⁹, en **donde se informa la aprobación (implementación?) de medidas de protección a más de 17 comunidades afrocolombianas** (el subrayado y negrilla es nuestro), pero de acuerdo con la información suministrada por la UNP del 24 de febrero de 2017 mediante OFI17-00006927 se informa que al

²⁹ <http://www.unp.gov.co/atencion-usuario/Documents/RENDICION%20DE%20CUENTAS%202015%20PRESENTACION.pdf>



2015 solamente se han tramitado solos dos (2) casos, el del Consejo Comunitario Renacer Negro y el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera,

¿Dónde están los recursos financieros de los quince (15) casos adicionales al 2015?

¿Es posible que la Contraloría General de la Republica en sus auditorías no haya notado este faltante?

No obstante lo anterior, llama la atención que las entidades de gobierno departamental y nacional aleguen falta de normatividad al respecto, como se detalló en el capítulo 2, existe abundante normatividad que se encuentra vigente.

Una conclusión a priori frente a las respuestas del Ministerio del Interior, es que las entidades territoriales no tienen la voluntad política en la implementación de una estrategia de protección y de garantía de los derechos fundamentales de las organizaciones y comunidades, la supuesta falta de una normatividad no es excusa, pues la contratación administrativa y pública –la Ley 80– permite a los municipios y departamentos la contratación para ampliación y construcción de infraestructuras.

Es evidente, que los mandatarios locales y departamentales no tienen dentro de sus prioridades el fortalecimiento a las comunidades y organi-

zaciones de la región, lo social sigue siendo lo inexistente en los planes de desarrollo local.

Es importante destacar que durante más de diez años la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tuvo a su cargo las políticas de descentralización de derechos humanos en dieciséis departamentos de Colombia junto con el Programa Presidencial de DDHH (hoy Consejería Presidencial de DDHH) que tuvo bajo su responsabilidad los otros dieciséis departamentos, y de esto no se tiene hoy registro alguno que haya servido para la construcción de una política pública departamental como garantía y promoción de los derechos humanos en los planes departamentales³⁰.

Cómo es posible que transcurridos dos años de expedida la resolución 1085, solamente se tenga un avance del 14.95%, y que este porcentaje corresponda a trámites formales como oficios y seguimientos.

La paz territorial de la que tanto se ha hablado no podrá estar y quedar en manos de los mismos caciques políticos que otrora han defraudado el patrimonio público, es menester la creación de Alianzas Público Populares - APP para que los recursos de los municipios lleguen realmente a las comunidades y organizaciones.

Como se mencionó fueron dos derechos de petición que se interpusieron ante la Dirección de DDHH del Ministerio del interior y la Unidad Nacional de Protección - UNP; que permiten analizar en detalle qué avances en materia de protección colectiva se han logrado de acuerdo con lo informado por la UNP:

³⁰ El Estado colombiano tiene con la Naciones Unidas un compromiso emanado de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que se celebró en 1993, en la cual los estados se comprometieron a la elaboración de Planes Nacionales de acción en Derechos Humanos, para lo cual fijaron lineamientos y recomendaciones en la Declaración de Viena y de su Programa de Acción y establecer las medidas consensuadas con la sociedad civil necesarias para mejorar el cumplimiento de sus responsabilidades de promoción y protección de los derechos humanos.



OF117-00006927

Bogotá D.C. viernes, 24 de febrero de 2017

Doctora
DIANA SANCHEZ LARA
 Coordinadora Programa Somos Defensores
 Calle 19 Nro. 4 – 88 Oficina 1302
 Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta a Derecho de Petición EXT17-00007460

Respetada Doctora Sanchez,

Tengo el agrado de dirigirme a usted con el ánimo de enviarle un cordial saludo y referirme a su amable escrito causa del asunto, en el cual solicita información relacionada con la Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección.

Sobre el particular, me permito informar que el Equipo de Riesgo Colectivo suministro información de los casos atendidos por esta unidad en el marco de la Resolución 1085 de 2015, desde el equipo de evaluación de riesgo colectivo, adscrito al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTRAI- de la Subdirección de Evaluación del Riesgo, para los fines pertinentes, así:

NOMBRE DEL COLECTIVO	POBLACIÓN OBJETO	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	FECHA DE TALLER Y CONCERTACIÓN DE MEDIDAS	PRESENTACIÓN DEL CASO ANTE CERREN
Consejo Comunitario Renacer Negro	Grupo étnico - Restitución de Tierras	Timbiquí - Cauca	5 Y 6 noviembre de 2015gru	En implementación. Con Resolución 0194 del 2 de febrero de 2016 y 1117 del 9 de marzo de 2016.
Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera	Grupo étnico – En riesgo de desplazamiento forzado.	Tumaco - Nariño	24 y 25 de noviembre de 2015	En implementación. Con resolución 1122 del 9 de marzo del 2016.
Consejo Comunitario Nueva Esperanza - Nariño	Grupo étnico – En riesgo de desplazamiento forzado.	Barbacons - Nariño	21 y 22 de febrero de 2016	En implementación. Con resolución 3075 del 12 de mayo del 2016
Resguardo Tahami del Alto Andagueda	Grupo Étnico - Restitución de Tierras	Bagadó - Chocó	17 y 18 de mayo de 2016	En implementación. Con resolución 4876 del 24 de junio del 2016.

Unidad Nacional de Protección
 Conmutador 4269800
 Dirección de Correspondencia: Carrera 63 # 14 – 97
 Bogotá Colombia.
www.unp.gov.co – correspondencia@unp.gov.co



SGL-FT-05 V3

Página 1 de 3



NOMBRE DEL COLECTIVO	POBLACIÓN OBJETO	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	FECHA DE TALLER Y CONCERTACIÓN DE MEDIDAS	PRESENTACIÓN DEL CASO ANTE CERREM
Consejo Comunitario La Nueva Esperanza-Cauca	Grupo étnico – Restitución de Tierras	El Bordo – Patía Cauca	28 y 29 de junio de 2016	En implementación. Con resolución 7347 del 23 de septiembre del 2016.
Territorio ancestral Eyáquera Dobida Dogibi	Grupo étnico – Restitución de Tierras	Unguía - Chocó	25 y 26 de julio de 2016	En implementación. Con resolución 8288 del 27 de octubre del 2016.
Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera	Grupo étnico – En riesgo de desplazamiento forzado.	Tumaco - Nariño	25 y 26 de agosto de 2016	En implementación. Con resolución 8751 del 12 de noviembre del 2016.
Comunidad Indígena Majore Amburá.	Grupo étnico	Urrao - Antioquia	18 y 19 de septiembre de 2016	En implementación. Con resolución 9373 del 7 de diciembre del 2016.
Resguardos Chidima -Tolo y Pescadito.	Grupo étnico - Restitución de Tierras	Acandí - Chocó	29 de noviembre de 2016	En etapa de valoración de Riesgo. Por presentación a CERREM
Asociaciones de cabildos mayores DRUAWANDRA, ACIRUP Y CAMAIBO.	Grupo étnico	Bojayá - Chocó	10 y 11 de diciembre de 2016	En etapa de valoración de Riesgo. Por presentación a CERREM

En este mismo sentido la Coordinación de la Secretaría Técnica CERREM manifiesta que existe información que no puede ser suministrada, teniendo en cuenta que la información relacionada con los beneficiarios del Programa de Protección, es de **CARÁCTER RESERVADA**, según lo estipulado en el ordenamiento jurídico colombiano:

DECRETO 1066 DE 2015 13. Reserva Legal: *La información relativa a solicitantes y protegidos del Programa de Prevención y Protección es reservada. Los beneficiarios de las medidas también están obligados a guardar dicha reserva.*

Por lo anteriormente expuesto, para suministrar la información requerida es requisito indispensable que se adjunte la respectiva autorización de un Juez de Control de Garantías.

Es de advertir, que la información y documentos enviados tienen el carácter de reservado, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política Artículo 15 y en la ley 594 de 2000, Artículo 27, toda vez que contiene información personal e íntima; de tal forma que su acceso trasfiere al funcionario que lo conoce, la obligación de reserva de acuerdo con el Artículo 20 de la Ley 57 de 1985, su incumplimiento acarrea las acciones penales y

Unidad Nacional de Protección
 Conmutador 4269800
 Dirección de Correspondencia: Carrera 83 # 14 – 97
 Bogotá, Colombia
www.unp.gov.co – correspondencia@unp.gov.co



SGI-FT-05 V.3

Página 2 de 3



disciplinarias señaladas en el Código Penal Ley 599 de 2000 Artículo 269F y 418, el Código Disciplinario Único Ley 734 de 2002.

Finalmente aprovecho la oportunidad para reiterar mi irrestricta voluntad de servicio y renovar mis consideraciones de respeto.

Atentamente,

WILLIAM EDUARDO DIAGO RIVERA
Coordinador Grupo Atención al Ciudadano

	Nombre	firma	Fecha
Proyectó	Carlos Arturo Guerrero Prado		24/02/2017
Revisó	William Eduardo Diago Rivera		24/02/2017
Aprobó	William Eduardo Diago Rivera		24/02/2017

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma.

Unidad Nacional de Protección
Conmutador 4269800
Dirección de Correspondencia: Carrera 63 # 14 – 97
Bogotá, Colombia.
www.unp.gov.co – correspondencia@unp.gov.co



SGI-FT-05 V3

Página 3 de 3

Es menester decir que se formularon seis preguntas (ver recuadro) las cuales las resolvieron con evasivas alegando reserva, no es cierto que los recursos públicos –que son públicos– sean parte de la reserva, es claro que es un intento más por ocultar la incapacidad técnica, operativa y administrativa que hay en los servidores públicos encargados de ejecutar la política pública de protección.

No hay que olvidar que desde agosto del 2014 la UNP, una entidad con apenas tres años de funcionamiento, estuvo envuelta en escándalos de corrupción por el pago de coimas, sobrefacturación en los costos directos, chantajes y demás delitos contra la administración pública sin que a la fecha haya un solo responsable de este detrimento patrimonial y los indiciados sigan vinculados a la planta de personal como si no hubiera sucedido absolutamente nada.

CUESTIONARIO

1. Favor informar, posterior a la implementación del protocolo de la ruta de protección colectiva, ¿cuántos Comités de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM colectivos se han realizado a la fecha?
2. Favor Informar qué procesos, organizaciones o comunidades han sido atendidas, estableciendo su ubicación geográfica y las fechas en que se concertaron las medidas y se llevó a cabo el CERREM Colectivo.
3. Favor informar, qué tipo de medidas de protección colectiva se acordaron en los CERREM Colectivos y en qué etapa de la implementación se encuentran estas decisiones.
4. Favor informar, de acuerdo con el numeral 3, a cuánto asciende la designación financiera de las medidas colectivas aprobadas.
5. Favor informar cuantas solicitudes de protección colectiva posterior a la implementación del CERREM Colectivo en diciembre de 2015 se han radicado en la UNP
6. Favor informar, cuántas y que solicitudes de protección colectiva no han prosperado y la razón.

En dos años de expedición del protocolo de protección colectiva solo se han atendido diez (10) casos de protección colectiva, lo que equivale a decir que un caso cada dos meses, y el estado actual de cada uno de estos es aún más preocupante:

- Ocho (8) en implementación.
- Dos (2) en estado de valoración de riesgo, es decir en etapa inicial.

Si contrastamos el dato que suministró la Dirección de ddhh, mediante el cual informa que solo se ha avanzado en un 14.95% en relación con los ocho casos que suministró la UNP equivalentes al 80%, dónde o en

qué parte encontramos la coordinación de estas dos entidades en el seguimiento a las decisiones.

Ahora bien, si ubicamos en un mapa de Colombia los diez casos en proceso de implementación vemos que 2 de ellos están en el Cauca, 3 en Nariño, 4 en Chocó y uno en Antioquia y todos coinciden ser grupos étnicos, cabe preguntar con base en el artículo 3 de la 1085 dónde están las demás poblaciones que se mencionan allí, a qué se debe que solo en dos años se hayan gestionado diez casos y específicamente con una sola población? Cuáles son los criterios y quien los define para priorizar los casos de atención colectiva.

De acuerdo con los informes de la Oficina de Naciones Unidas, el SAT, Fundación Ideas para la Paz, CINEP y los del Programa Somos Defensores sobre agresiones contra defensoras y defensores de ddhh, cifras y análisis de contexto que son públicos y que en algún momento deben servir de insumo a la UNP para que los incorpore a la ruta de protección al momento de establecer prioridades en el desarrollo del protocolo de protección colectiva.

“La Defensoría del Pueblo ha venido haciendo llamados a las autoridades nacionales para que adopten medidas urgentes de protección a la vida e integridad personal de los líderes y defensores de derechos humanos, así como acciones que rodeen de garantías el desempeño de su labor.

No todas las actividades de los líderes sociales, comunitarios y defensores entrañan un riesgo, sin embargo, como se ha indicado, su labor está más expuesta en zonas bajo el control de estructuras armadas ilegales y mafiosas donde tradicionalmente estos poderes están ligados a fenómenos de corrupción y concentración de capitales, es decir que el contexto los hace vulnerables frente a las actividades ilícitas y se agravan cuando los líderes denuncian el actuar ilícito de aquellos.

En estos escenarios, los voceros comunitarios, defensores y representantes de víctimas y otras poblaciones vulnerables, no solo se arriesgan a represalias y ataques por las denuncias que interponen, sino que este riesgo se incrementa al no contar con un marco de protección y garantías que legitime su labor.

Es así como los líderes y defensores son constantemente objeto de amenazas y hostigamientos directos contra ellos, sus familias o las organizaciones de las que hacen parte. A ello se suman estigmatizaciones, calumnias, vigilancia y seguimientos ilegales, hurto de información, violación y allanamiento ilegal de sus domicilios y oficinas, torturas, lesiones personales, detenciones arbitrarias y persecución judicial, toda esta violencia termina por desestructurar y disolver los procesos organizativos, dejando a las comunidades sumidas en la zozobra y la incertidumbre.

La violencia contra los líderes y el movimiento social logra su cometido de aterrorizar a la población, limitando sus libertades básicas de circulación, expresión, asociación y reunión, así como los derechos políticos y de participación. En el caso de las mujeres líderes, los ataques contra ellas revisten especial gravedad, pues además buscan humillarlas y generar un escarmiento frente a la comunidad, al atentar contra su integridad física y psicológica, conculcando su derecho a la intimidad y el pudor, a través de violaciones y atropellos sexuales contra ellas, sus hijas u otras mujeres de su entorno familiar.

El Defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret Mosquera, ha señalado que “Los líderes y defensores de DD.HH. hoy en día se encuentran expuestos a un riesgo inusitado por cuenta de la violencia que atemoriza los territorios más vulnerables del país, pero a su vez son los más comprometidos con la paz y la reconciliación nacional (...) las muertes de líderes(as) sociales y defensores(as) de derechos humanos son, además de un atentado contra la vida, una violación directa del derecho a pensar y opinar libremente, a participar en los asuntos públicos y a defender los derechos humanos. Es, en general, un atentado contra el derecho a la paz de todas y todos los colombianos”.

Desde la Defensoría se ha hecho un llamado a las autoridades nacionales para que, “(...) tras el reajuste anunciado a las medidas de protección otorgadas a personajes públicos que no las necesitan, se mejoren las condiciones con las que se garantiza la vida e integridad personal de líderes(as) sociales y defensores(as) de derechos humanos. La Defensoría ha pedido a las autoridades aumentar las medidas de protección para los líderes sociales, al mismo tiempo que ha reiterado que en el país no puede haber más crímenes de líderes sociales o defensores de derechos humanos (...)”.

Recomendaciones a la Unidad Nacional de Protección; adoptar planes y medidas colectivas de protección para las organizaciones y movimientos sociales a los que se hace referencia en el presente Informe y, agilizar el trámite de las solicitudes de protección que han sido elevadas ante esa entidad por los defensores de derechos humanos y líderes pertenecientes a las organizaciones y movimientos sociales, que hasta la fecha no han obtenido respuesta.

Se debe considerar el enfoque diferencial y de género en el estudio, otorgamiento e implementación de las medidas de protección.

Concertar con las autoridades tradicionales de pueblos indígenas y comunidades negras del orden nacional, regional y municipal, con dignatarios de las juntas de acción comunal y con los líderes de las organizaciones sociales y políticas las medidas de protección necesarias para garantizar su vida e integridad, procurando que se adecuen a las condiciones especiales de la población afectada.

Fortalecer la articulación institucional, para intercambiar información entre las entidades, con la finalidad de evitar que la carga de la prueba recaiga en los peticionarios de medidas de protección cuando la misma corresponde al Estado.

Unificar los parámetros de evaluación de riesgo que deben aplicar los analistas, a través del establecimiento de procedimientos de obligatorio cumplimiento, en especial respecto a la verificación de información recolectada por parte de los analistas, con el fin de evitar que se introduzcan criterios subjetivos en la valoración.

Adoptar un protocolo sobre el trámite de los casos de emergencia, que defina con claridad los conceptos de inminencia y excepcionalidad, que sustentan la discrecionalidad de que goza el Director de la Unidad Nacional de Protección para ordenar que se adopten medidas provisionales de protección. En el protocolo, considerar si las medidas de emergencia estarían sujetas a límite presupuestal³¹.

³¹ INFORME DE RIESGO N° 010-17 A.I.

Finalmente es importante recordar el pronunciamiento reciente que hizo la Corte Constitucional en agosto de 2016 mediante auto 373 en el que reconoce un avance en la implementación de la ruta de protección colectiva (avance formal) pero que aún hace falta una Política de Prevención y Protección que permita reducir la demanda de las medidas protección y que respalde el carácter excepcional de su adopción, desactivando o mitigando los riesgos que dan lugar a su solicitud, tal como se expone a continuación, el éxito de la Política de Prevención y Protección debe verse reflejado en una disminución tanto de las solicitudes como de la adopción de medidas de protección en el marco del programa que encabeza la UNP.

(iii) Esta Sala Especial considera que la UNP, con la asistencia técnica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y junto con el Ministerio del Interior, han realizado un avance importante en el diseño de un instrumento propio para la valoración del riesgo de grupos, colectivos o comunidades, y la reciente puesta en marcha de una ruta de protección colectiva, cuyo marco jurídico quedó recogido en la resolución 1085 del 21 de agosto de 2015. Al respecto, en el auto 266 del 2009, esta Sala Especial de Seguimiento ya había advertido acerca de la importancia de adoptar un instrumento no individual sino colectivo de valoración de riesgo y la consecuente adopción de las medidas colectivas en el marco de una ruta de protección colectiva.

Ciertamente, en determinadas zonas del país se presentan factores de riesgo que afectan a colectivos enteros, razón por la cual es necesario acoger una perspectiva holística tanto del riesgo como de la respectiva articulación institucional que es necesario desplegar para enfrentarlo. Lo anterior, sin olvidar que en muchos casos son las propias comunidades las que cuentan con medidas de autoprotección que deben ser fortalecidas si las autoridades consideran que con ello se contribuye a garantizar su seguridad. Sin perjuicio de que al interior de los colectivos haya algunos miembros que individualmente tienen mayor exposición al riesgo, en estos casos la ruta de protección está dirigida a mitigar las causas de riesgo colectivas y, con ello, a disminuir la exposición individual al peligro, razón por la cual su efectiva implementación contribuye a llenar el vacío que abre la ausencia de una Política de Prevención y Protección.

Con la puesta en marcha de la ruta de protección colectiva, por lo tanto, el Gobierno apuesta acertadamente por el aumento del impacto de las medidas, por una mayor y mejor articulación institucional, y por la descongestión que ha tenido lugar en el marco de la ruta individual.

Sin embargo, la adopción de la ruta colectiva todavía es reciente y aún no es posible evaluar sus resultados. Debido a la importancia que el adecuado funcionamiento de la ruta de protección colectiva representa para la protección de los derechos a la vida y seguridad personal de la población desplazada, esta Sala Especial considera que, de todas formas, es necesario otorgarle un revestimiento jurídico más sólido que aquél que pueda ofrecer una resolución, el cual debe ser garantizado mediante su incorporación en un Decreto reglamentario, tal como lo había anunciado el Gobierno Nacional en anteriores ocasiones. Así no sólo se dota a la ruta de protección colectiva de una mayor estabilidad, se le otorga más fuerza para articular la respectiva respuesta interinstitucional que es necesario movilizar en clave de protección, sino que se aseguran y garantizan los recursos que sean necesarios para su implementación.

CAPÍTULO IV

PROTECCIÓN INTEGRAL Y GARANTÍAS, UN CAMINO POR RECORRER

Basado en las experiencias de protección y autoprotección de las organizaciones y comunidades durante los últimos 20 años, es preciso destacar que todas y cada una de estas experiencias de resistencia y resiliencia se dieron en el marco del conflicto armado, al lado de una institucionalidad ausente que se formó bajo matrices de confrontación y de opinión mediática; están aún vigentes con algunos cambios, pero manteniendo el carácter nacional y centralista.

Esta misma institucionalidad que surgió y se adecuó a enfrentar política, mediática, jurídica y militarmente a la guerrilla, aún se mantiene incólume en Colombia, y es esta misma institucionalidad la que está encargada en brindar protección a las organizaciones sociales y comunidades.

Precisamente, en este momento de cambios y transformaciones sociales y políticas, se hace necesario repensar la forma en cómo proteger a las organizaciones sociales y sus líderes, a las comunidades y las nuevas expresiones políticas y sociales que surgirán en virtud de los Acuerdos de La Habana.

Por ello, se espera que Gobierno y Sociedad Civil aúnen esfuerzos en transformar estos escenarios de guerra en regiones de paz, en apuestas de interlocución más activas y participativas, que el Gobierno rescate todo el acumulado de experiencias y propuestas que desde la sociedad civil se han venido construyendo y que podrían ser claves para la protección en el posacuerdo.

La protección que se espera desde la institucionalidad debe estar acorde con las nuevas realidades y contextos, la cual debe responder a las necesidades de los procesos sociales y comunitarios, es hora de ajustar las matrices de riesgo individuales y su utilidad en matrices de protección integral y colectiva, esto requiere del compromiso del Estado en conjunto.

4.1. Protección en el Posacuerdo

Si bien es cierto la apertura e implementación de los Acuerdos de La Habana abrieron la posibilidad para hablar —una vez más— sobre la protección no solo para los excombatientes y sus familiares, sino para la protección de organizaciones sociales, grupos y comunidades en los territorios y defensores de derechos humanos³², tal vez este sea el momento para hablar sobre garantías y perspectivas de protección y prevención bajo estos nuevos contextos que devienen en una transformación del orden político y legal.

Para construir y poner andar una política pública integral de protección en el posacuerdo se requiere armonizar las entidades competentes del gobierno llamadas a proteger y promocionar los derechos humanos en Colombia, bajo un plan nacional sobre prevención y protección de los Derechos Humanos, con la debida participación social y mediante un concreto mecanismo técnico de consulta, recolección de información y concertación, con esto damos paso a la construcción concertada y participativa de la sociedad civil en sus modos de protegerse, el verdadero poder no está solo en los instrumentos de mando, sino en la fuerza creadora de la comunidad.

El Estado colombiano tiene con Naciones Unidas un compromiso emanado de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que se celebró en 1993, en la cual los estados se comprometieron a la elaboración de Planes Nacionales de acción en Derechos Humanos, para lo cual fijaron lineamientos y recomendaciones en la Declaración de Viena y de

³² “El proceso de paz es una oportunidad invaluable de restablecer el estado de derecho en zonas asoladas desde hace tiempo por la violencia y los abusos”, destacó José Miguel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch. “Sin embargo, es improbable que la paz y los derechos humanos puedan prosperar si los abusos disuaden a los defensores de derechos de desempeñar su rol indispensable para Colombia”.

su Programa de Acción y establecer las medidas consensuadas con la sociedad civil necesarias para mejorar el cumplimiento de sus responsabilidades de promoción y protección de los derechos humanos.

En aplicación del párrafo 69 de la misma declaración de Viena y su Programa de Acción, Gobierno debería pedir apoyo de la Oficina del alto Comisionado de Naciones Unidas para ayudar al proceso de consulta, elaboración, ejecución y evaluación, en la búsqueda de reforzar estructuras nacionales de Derechos Humanos.

Igualmente importante resulta poder tener el acompañamiento internacional para el desarrollo de una iniciativa como esta, si el gobierno colombiano le inyecta una dosis alta de voluntad a la construcción de un país en paz y de fomentar una cultura de paz en acuerdo con las comunidades estaremos cada día más cerca en desactivar un conflicto menos.

Protección Colectiva, un Camino por Recorrer

En el capítulo anterior se abordó más en detalle la estrategia de protección colectiva bajo el modelo institucional y los aun incipientes resultados después de transcurridos dos años. Este modelo que sigue arraigado bajo las matrices de contextos bélicos requiere oxigenarse y superar el estereotipo individualista de la protección y empezar a escalar desde la acción modelos de protección holísticos e integrales que graviten en la búsqueda de superar los riesgos colectivos y brindar garantías.

El Gobierno Nacional y el Estado Colombiano tienen en sus manos una oportunidad única de articular y armonizar las formas y mecanismos de protección, que evalúen los aciertos y errores del pasado, que involucre a las personas y comunidades en riesgo desde sus actividades, propuestas y experiencias de autoprotección; se requiere un modelo que se apoye en un sistema de análisis de riesgo que no soslaye los intereses políticos y económicos que sirven de combustible a la violencia.

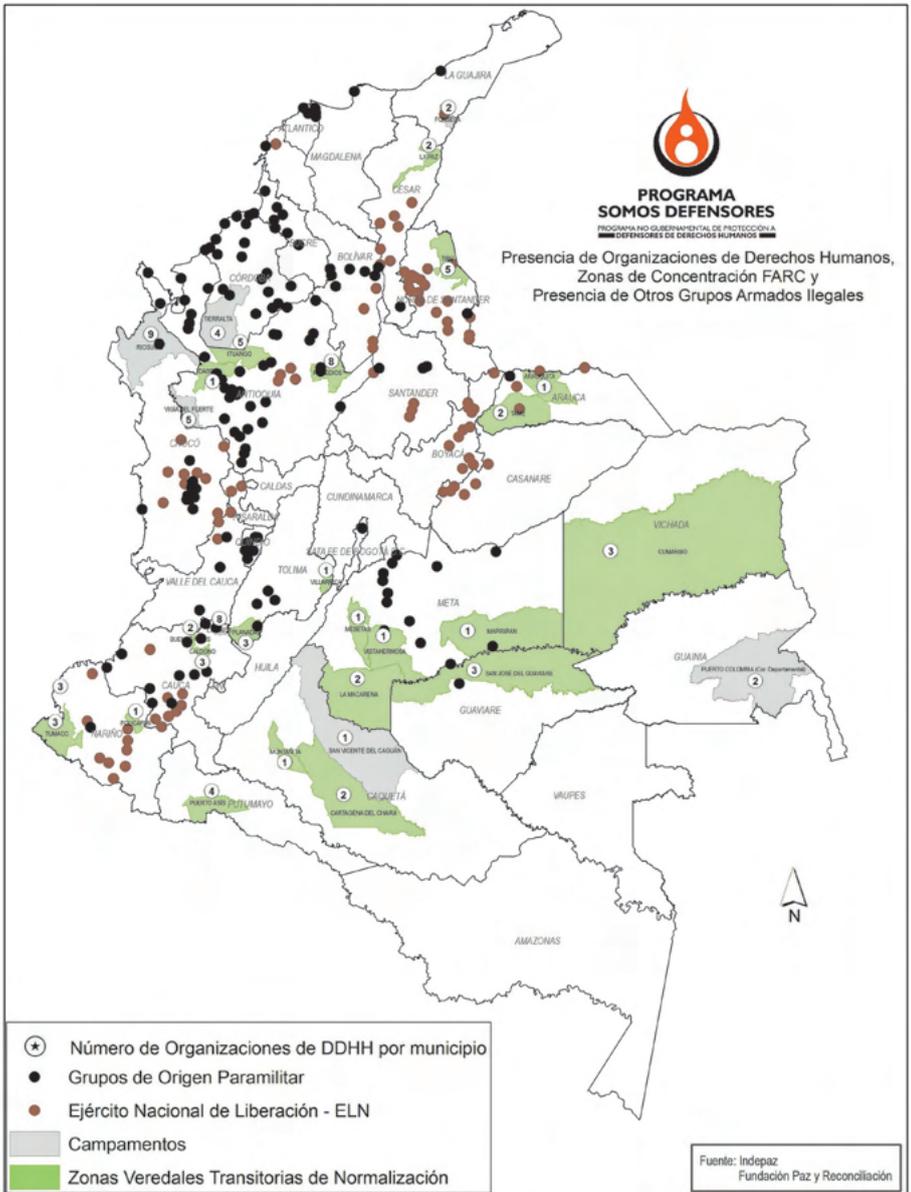
Es crucial no repetir la historia, superar el capítulo de guerra e ilegitimidad estatal y replantear la forma con la cual se pretende otorgar garantías y proporcionar "protección" a líderes, lideresas y a sus organizaciones.

Actualmente se discute y se plantean algunas transformaciones en los riesgos colectivos después de transcurridos ocho años de seguridad democrática, las locomotoras santistas y el tránsito a la legalidad de las FARC hacia las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios³³ y posteriormente a la participación política en atención al punto 2 de los Acuerdos.

Los Riesgos en la Paz

El informe del Programa Defensores presenta el mapa de riesgo que tendrán los defensores de derechos humanos de cara al posconflicto. Un mapa de Colombia que ubica los lugares donde hacen presencia estas organizaciones y cómo se cruzan con las zonas de concentración para el tránsito a la legalidad de las FARC y con grupos armados ilegales como el Ejército de Liberación Nacional, ELN.

³³ Zona Veredal: contiene varios campamentos y punto transitorio es de mayor tamaño y está compuesto por un solo campamento.



Cien organizaciones aparecen en el mapa de riesgo, que también muestra los retos que tendremos los colombianos en los próximos meses. Uno de ellos: ¿Qué tan capaces seremos de respetar el pensamiento del otro?

En el primer semestre del 2017, hay un incremento aproximado del 6% en las agresiones individuales contra dirigentes sociales y defensores y defensoras de Derechos Humanos. Entre enero y junio de 2016 el Sistema de Información sobre agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos del Programa Somos Defensores, reportó 314 agresiones, 35 de ellas, homicidios; en 2017 en el mismo periodo, fueron 335 los casos, 51 homicidios, solamente tres de estas personas contaban con el esquema de protección aprobado por la Unidad Nacional de Protección adscrita al Ministerio de Interior³⁴.

Según el Informe de Riesgos N° 010-17 A.I. del 30 de marzo de 2017, emitido por el Sistema de Alertas Tempranas, señala³⁵ que desde finales de 2015 se incrementaron las agresiones a líderes sociales, pero destaca que a partir del 26 de agosto de 2016, cuando se dio a conocer el Acuerdo Final, “en distintas regiones del territorio nacional arreciaron las amenazas y atentados en contra de líderes sociales y comunitarios, especialmente aquellos que desarrollan actividades asociadas a la defensa de sus territorios, de oposición a proyectos extractivos y particularmente, en relación con aquellos dedicados a hacer pedagogía para la paz y a apostar por la construcción de la paz territorial”.

Además, indica que también existe riesgo por el ingreso de nuevos actores armados a las regiones que históricamente controlaron las Farc, quienes se disputan el control territorial y las economías ilegales. Al respecto, señala que esas circunstancias están “impactando principalmente sobre personas y organizaciones que abanderan la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras, quienes propenden por el fortalecimiento de las agendas comunitarias y la implementación de los acuerdos de paz en el nivel territorial”.

³⁴ Programa Somos Defensores, 2017, Informe Semestral, enero a junio de 2017. www.somosdefensores.org

³⁵ <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/los-resistentes/6598-defensoria-del-pueblo-emite-informe-de-riesgo-sobre-lideres-sociales>

No obstante lo anterior, el SAT identifica cuatro dinámicas concurrentes y con expresiones regionales particulares que siguen vigentes:

1. Transformación del escenario de confrontación armada como consecuencia de la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.
2. Afianzamiento del ELN en sus zonas de dominio histórico y, en algunas regiones, expansión hacia territorios antes controlados por las FARC EP.
3. Expansión y fortalecimiento de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia - AGC.
4. Profusión de estructuras armadas ilegales y organizaciones criminales en áreas estratégicas para la intervención sobre economías ilegales.

Estas dinámicas, si bien dan cuenta de los efectos que pueden llegar a generar más riesgos y amenazas a las organizaciones sociales y comunidades, vienen siendo enfrentadas bajo estrategias de combate como la operación Agamenón 1 y 2, y las operaciones Carpa Azul e Irene, dicho sea de paso, son estrategias –Agamenón– a gran escala para desestructurar el accionar criminal específicamente del Clan del Golfo.

La pregunta que surge es, en qué momento las autoridades fijaran sus estrategias de enfrentar no solo los riesgos nacionales sino aquellos riesgos regionales que igualmente afectan los procesos de las organizaciones sociales y comunidades enteras.

Así mismo, el Gobierno debe acompañar su lucha contra al accionar criminal de las bandas criminales de propuestas de cambios en la política nacional que redunde en beneficios sociales.

Existen riegos nacionales y regionales que requieren la respuesta atención de las autoridades militares en su desestructuración, pues estas bandas apelan al uso de las armas para el control social y territorial, para el cobro de extorsiones a rentas lícitas y al uso indiscriminado del terror como herramienta militar que deriva en desplazamientos colectivos.

También se tiene conocimiento de otro tipo de riesgos que demandan respuestas que no pasan por el tamiz militar, estos riesgos que se detallaran a continuación, los hemos dividido en riesgos nacionales y regionales, y a partir de su clasificación se infiere que la respuesta a estas condiciones demanda una intervención más de carácter socio- político y económico.

Estos riesgos que se indican ha derivado en el advenimiento de otro tipo de conflictos que igualmente afectan la labor de los líderes sociales y sus organizaciones.

RIESGOS TERRITORIALES

- La defensa del medio ambiente.
- Conflictos sobre usos y ocupación del suelo.
- La oposición a la minería a gran escala.
- Expansión de las fronteras extractivas.
- La reclamación de tierras y territorios.
- La presencia y acción delictiva de grupos o bandas criminales, grupos neoparamilitares³⁶, Grupos Armados Organizados - GAO, estructuras paraestatales, bandas de mercenarios.
- La participación de las comunidades en las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz³⁷.
- El Confinamiento de comunidades, líderes y lideresas.
- Envenenamiento de aguas.
- Alianzas entre empresarios, políticos y estructuras criminales herederas del paramilitarismo.
- Control social y Territorial de los Grupos paramilitares.
- La connivencia entre grandes ocupantes, actores armados y agentes del Estado.
- La poca eficacia en los procesos judiciales para desarticular las redes vinculadas al despojo que continúan operando en el territorio.

³⁶ <http://www.elespectador.com/noticias/politica/farc-denuncia-avance-paramilitar-en-narino-articulo-691794>

³⁷ 16 zonas de las más golpeadas por el conflicto armado podrán tener representante a la Cámara durante dos períodos: 2018 y 2022. Creadas a partir del Acuerdo de Paz de La Habana entre el Gobierno y los Farc, las circunscripciones especiales de paz abarcan 167 municipios en 18 departamentos del país. Violencia, bacrim, Eln, cultivos ilícitos, minería ilegal y falta de cedulación, algunos de los problemas en dichas regiones.

- La estigmatización de la política de restitución de tierras por parte de líderes políticos y gremiales y la criminalización de reclamantes de tierras.
- Agroindustria, explotación minera, explotación forestal, proyectos de infraestructura.
- Amenazas – cambio en repertorios de violencia – menor costo político y judicial.
- Filtración de información – no apertura de casos – destrucción de evidencias – negación de servicio de justicia.
- División y cooptación de las organizaciones sociales y sus dirigentes.

RIESGOS NACIONALES

- La cadena de producción de coca y narcotráfico.
- El desembarco de nuevos actores económicos.
- La defensa de la implementación y el cumplimiento de los acuerdos suscritos en La Habana.
- La apuesta por mantener una salida negociada entre el Gobierno y ELN.
- La criminalización de la protesta social vía judicialización.
- La participación de la sociedad en desarrollo del punto uno de la agenda Gobierno – ELN³⁸.
- La ausencia de articulación interinstitucional y voluntad política.
- Amenazas – cambio en repertorios de violencia – menor costo político y judicial.
- Cambios de contextos nacionales, paso de la confrontación a la construcción de Paz.
- La apertura y participación política del nuevo movimiento político que surja del tránsito de la vía armada-política de las FARC a la vía política.
- La estigmatización y polarización en contra de las expresiones sociales y populares entendidas estas como factor de perturbación a los intereses políticos tradicionales.
- Criminalización de la protesta.
- Continuar con un Estado de impunidad.

³⁸ Participación de la sociedad en la construcción de la paz, se podría decir que es el eje principal del proceso y la idea es que esa participación se dé en función de iniciativas y propuestas que hagan viable la paz.

Alguno de estos riesgos, nos indican claramente que la alternativa a la superación de los mismos, demanda que los gobiernos locales y regionales hagan parte de las rutas de protección para la superación de los mismos junto a la sociedad civil.

Las autoridades suelen negar la causalidad de los riesgos con las amenazas en contra de los líderes sociales, en opinión de los funcionarios públicos —algunas veces— reconocen la existencia de estos riesgos pero ello no implica que dicha situación sea la causante de las amenazas y asesinatos de los líderes, aislando al líder del contexto y despolitizando su labor.

Por lo anterior, hoy más que nunca el papel de la sociedad civil es determinante en insistir en la implementación de los acuerdos de La Habana y el mantenimiento de la mesa en Quito, no apoyarlo deriva en otros riesgos inherentes a su incumplimiento³⁹.

³⁹ **1.** Más allá de las críticas sobre metodología de negociación y el contenido del acuerdo que refleja una relación desfavorable de fuerzas para las FARC-EP, defendemos proceso de solución política con las insurgencias y exigimos al régimen cumplir con compromisos a los que llega. **2.** Es evidente que al gobierno le interesa desarmar a la insurgencia y no los posibles cambios y apertura democrática que podría traer la solución política al conflicto social, político y armado. Por lo mismo el interés es desmontar por la vía jurídica los acuerdos, reducir al mínimo las transformaciones institucionales, quitar todos los beneficios posibles a las FARC y ahogar las alternativas democráticas y de izquierda que hacemos vida política en el país. **3.** El ambiente en que se dan estas situaciones es propicio para las élites ya que tras el fracaso del plebiscito quedó en evidencia que las mayorías nacionales no sienten la paz como algo que afecte su vida cotidiana. **4.** El gobierno que pretende incumplir a FARC-EP le incumple siempre a los maestros, a los indígenas, a los afro descendientes, a los pobladores urbanos. Una élite que tiene por costumbre firmar para incumplir. Muestra de ello Lo que ha ocurrido con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. **5.** El país se encuentra en movilizaciones permanentes de sectores que denuncian que este gobierno condena a la miseria. Buenaventura y Chocó en paro, maestros y trabajadores estatales en paro, sector judicial en paro, procesos de revocatoria de alcaldes y gobernadores andando con éxito pero con la misma oligarquía intentando frenarlos a través del Consejo Nacional Electoral. **6.** Apenas reiniciado el 2o ciclo de diálogo entre gobierno y ELN. La agenda de Quito tiene en el centro la participación de la sociedad. La guerrilla dice que lo que la gente opine se debe cumplir, el gobierno dice que sean sólo sugerencias. **7.** Qué puede pensar el ELN si ve que su interlocutor no cumple a las FARC que ya está en proceso de desarme? Será que a ellos si les van a cumplir? **8.** Se vienen las elecciones de 2018 y con ellas la necesidad de identificar alianzas posibles y enemigos. Es claro que se perfilan temas como la corrupción y la defensa de la paz como temas a posicionar. Se han presentado hasta el momento como excluyente uno de otro. En vez de unificar la idea que el modelo es perverso, corrupto y asesino. Que necesitamos una paz con transformaciones concretas, lucha contra la corrupción. Sin embargo la baraja se mueve en el horizonte de ganar sin importar demasiado el que es lo que se gana y que lo que se pierde. **9.** El panorama no es alentador para el campo popular que sigue discutiendo entre sí en vez de configurar una alternativa real de poder y gobierno con posibilidad de cambios. Una alternativa por fuera del santismo y el uribismo que representan lo peor de la política colombiana, los mismos de siempre. **10.** La

Los desafíos hacia este horizonte del posacuerdo exige la entrega y necesaria voluntad del Gobierno en construir un mecanismo de protección colectiva, un mecanismo hacia una visión más integral en el que las instituciones aprovechen su acumulado de experiencias construidas en el pasado y su prolija normatividad para que la protección individual se reduzca en sus justas proporciones y de paso a la protección integral y colectiva.

4.2. Avances institucionales en protección, prevención e investigación para la protección de los derechos humanos en el posacuerdo

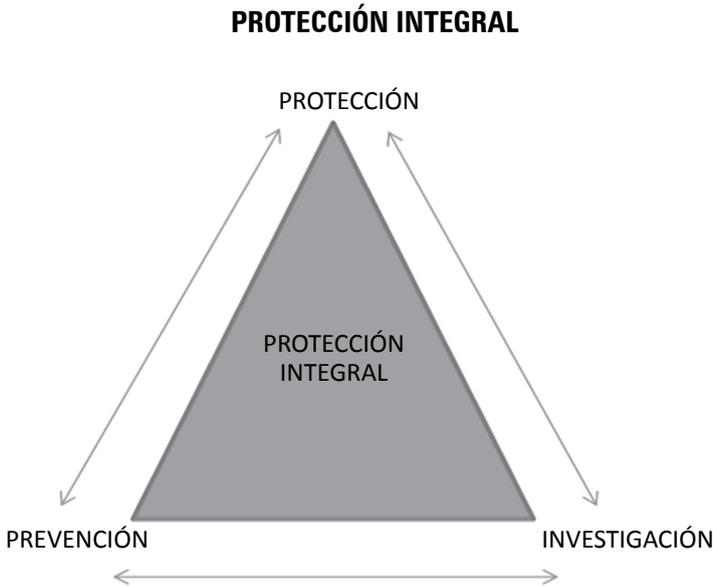
En un Estado Social de Derecho las garantías constitucionales son la columna vertebral del mismo, dicho principio universal es la garantía para que el trabajo de los líderes sociales esté libre de señalamientos y prejuicios por parte de los funcionarios públicos y su institucionalidad, la falta de un debido reconocimiento por parte de las autoridades coloca a los líderes y defensores en una situación de vulnerabilidad. El hecho que la labor de los defensores no esté debidamente valorada y reconocida por parte de las autoridades y de la sociedad en general representa uno de los principales desafíos para la defensa de los derechos humanos.

En virtud de ello se considera indispensable para la protección integral a defensores y líderes sociales la promoción de una cultura de respeto que reconozca pública e inequívocamente el papel fundamental que ejercen los líderes y defensores para la garantía de la democracia y, que el ejercicio de la protección y promoción de los derechos humanos es una acción legítima que propende al fortalecimiento del Estado de Derecho y la ampliación de los derechos y garantías de todas las personas.

situación actual debe ser un llamado a cerrar filas para defender la implementación de los acuerdos de la Habana y a los excombatientes de las FARC en su decisión de luchar por las vías legales; defender y rodear el proceso que en Quito se realiza con el ELN, sobretodo metiéndole pueblo, participación de la sociedad activa y vinculante; buscar la unidad de demócratas y revolucionarios para frenar la avanzada de la ultraderecha guerrerista y para frenar la profundización del modelo neoliberal de la unidad nacional. Urge defender los cambios y la paz en las calles y en las urnas.

Por lo anterior, y en miras a establecer un mecanismo tripartito de protección integral que sea funcional y que garantice la protección y promoción de los derechos humanos se propone la creación del triángulo de la protección integral como el mecanismo que le permita al gobierno responder de manera armónica y concertada en virtud del artículo 113 de la constitución.

Los tres ángulos en los que se sostiene el Triángulo de la Protección Integral – TPI, son de naturaleza causal para que de ella se desprenda una relación entre acontecimientos, procesos, regularidad de los fenómenos y la producción de algo, es decir para que la respuesta de las autoridades en materia de protección integral sea el medio institucional e idóneo para brindar verdaderas garantías al movimiento social colombiano.



4.3. Prevención para los Derechos Humanos

Por prevención entendemos todos los tipos de mecanismos y medidas tempranas que individual y colectivamente deben implementarse para evitar un peligro, disminuir un riesgo o los impactos de éste.

El incremento alarmante en las agresiones cometidas contra defensores de derechos humanos y la firma de los acuerdos de La Habana en Noviembre de 2016 motivó la expedición de un bloque de decretos y leyes encaminadas a la protección de las comunidades, las organizaciones de ddh y al nuevo partido político que se derive de la movilización a la vida política de los excombatientes de las FARC.

✓ **Directiva No. 002 de Junio 14 de 2017, Procuraduría General de la Nación**

En materia de Prevención, la reciente expedición de la Directiva No. 002 de la Procuraduría General de la Nación, mediante la cual se destacan los lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

La Directiva advierte, igualmente, que es necesario definir e implementar las medidas más efectivas para prevenir acciones similares, así como, realizar las investigaciones y proferir las sanciones oportunas e idóneas cuando se presenten actos que afecten el ejercicio de su labor y que es necesario articular los esfuerzos del Ministerio Público en el nivel territorial con el fin de adoptar medidas para contribuir a la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de los derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

La expedición de esta Directiva es un mensaje positivo para la sociedad y la propia institucionalidad del compromiso que las entidades de gobierno en cumplimiento de sus funciones propias se arriesguen a regular su normatividad interna congruente con los acuerdos de La Habana para la construcción de una paz estable y duradera y en ese camino de búsqueda hacia la paz están los defensores de derechos humanos; esta

directiva se constituye en la carta de navegación y de respaldo político para que el Procurador en función de sus obligaciones que la Constitución Política le otorga garantice la protección y defensa de los derechos humanos y asegurar su efectividad.

La Directiva toca aspectos importantes en el núcleo de la violencia contra líderes⁴⁰ y reitera el compromiso de la Procuraduría General de la Nación con la garantía, promoción y protección de los derechos humanos, las garantías de no repetición, así como de los intereses de la sociedad y reconocer la necesidad de garantizar la vigilancia, protección y defensa de los derechos, especialmente a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Finalmente, la Procuraduría a través de la Directiva exhorta al Gobierno Nacional para que mediante decreto regule e implemente una política pública de prevención y protección, individual y colectiva, conforme a lo establecido en el auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, teniendo en consideración las particularidades de cada una de las poblaciones objeto definidas en la normatividad, y previo al estudio de impacto del actual programa de protección del Ministerio del Interior.

⁴⁰ **La primera** es la dimensión simbólica o la relación entre lenguaje y violencia, pues las agresiones contra líderes siempre están acompañadas de enunciados que los relacionan con sus respectivos contextos. En mi experiencia personal me he encontrado con frases como: “son guerrilleros vestidos de civil”, “están promoviendo una agenda castro-chavista”, “no nos van a quitar la tierra, primero me hago matar”. Palabras que “justifican” excluir social y políticamente a los líderes y activistas, ya sea mediante amenazas o la muerte. **La segunda** es la dimensión pedagógica para servidores públicos. Estos funcionarios están en el deber de comprender cuál es la labor de los líderes y sus organizaciones, y evitar lanzar juicios que estigmaticen o justifiquen cualquier tipo de violencia. Muchos líderes me han contado que desde el primer contacto con servidores públicos hay una actitud hostil, con palabras como: “ah claro, pues es que si es de esa organización ya sabemos para quién trabaja”. Esto debe parar. **El tercer aspecto**, en el cual hay empezar a trabajar desde ya, es unificar el sistema de información oficial, basado en criterios básicos de control de la información y bajo estándares técnicos y no políticos, con la participación de diferentes sectores, <http://revistacorrientes.com/sigue-la-violencia-contra-lideres-sociales/>.

✓ **Decreto Ley No 885, Mayo de 2017 PREVENCIÓN DE LA ESTIGMATIZACIÓN**

Mediante este decreto se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

El contenido de este Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, ya que facilita la implementación y el desarrollo normativo del punto 2.2.4 relativo a las Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad; el punto 3.4.7.4.4 en relación con la Ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización.

De acuerdo con las funciones previstas para el Consejo de Paz se destacan algunas de ellas en consideración al diseño, promoción y creación de estrategias en materia de prevención:

- a) El diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales.
- b) La promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política.
- c) La promoción del respeto por la labor que realizan en pro de la construcción de la paz y la reconciliación, diferentes movimientos y organizaciones políticas y sociales.
- d) La promoción del respeto por la labor que realizan las organizaciones sociales y de derechos humanos, en particular aquellas que fiscalizan la gestión del gobierno y las que se opongan a sus políticas.
- e) La promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas.

f) La puesta en marcha de programas de capacitación para funcionarios públicos y líderes de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización.

.....

i) El diseño y ejecución de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación, pluralismo y debate libre de ideas en desarrollo de la democracia.

j) La promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres.

k) La capacitación a organizaciones y movimientos sociales, así como a funcionarios públicos en cargos de dirección, en los niveles nacional, departamental y municipal, en el tratamiento y resolución de conflictos.

l) La creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y la paz.

✓ **Sistema de Alertas Tempranas**

La Defensoría del Pueblo pone al servicio de las comunidades y de las instituciones del país un Sistema de Alertas Tempranas para monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas.

El SAT es el instrumento con el cual la Defensoría del Pueblo acopia, verifica y analiza, de manera técnica información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, como consecuencia del conflicto armado, y advierte a las autoridades concernidas con deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas

El trabajo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo que, con sus informes de riesgo, al reconocer que sí hay sistema-

tividad en las agresiones contra líderes sociales, se ha convertido en la voz más clara, contundente y consistente frente a este fenómeno dentro del Estado Colombiano.

El SAT identifica y evalúa situaciones de riesgo para la población civil derivadas del conflicto armado e informa anticipadamente a las autoridades competentes sobre la factible ocurrencia de violaciones masivas a los derechos fundamentales. Para ello, el SAT analiza las manifestaciones y dinámicas del conflicto armado, sus particularidades regionales y locales, el tipo de violencia y de control que ejercen los actores armados sobre la población civil, los intereses que subyacen o dinamizan la acción de los actores irregulares, los factores de vulnerabilidad y de protección que median en la seguridad de las comunidades⁴¹.

La importancia del SAT radica en que su conocimiento profundo de las regiones y la confianza que genera en las organizaciones sociales lo convierten en un actor estratégico para visibilizar lo que está ocurriendo. También será clave para consolidar un sistema de información oficial y coadyuvar a la puesta en marcha de los diferentes lineamientos que las diferentes instituciones están diseñando para hacerle frente a este hecho.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos ha identificado los siguientes puntos para fortalecer las acciones de prevención

- a) La capacidad de investigación, procesamiento y sanción de los casos de amenazas, atentados y asesinatos de personas en situación de riesgo.
- b) La articulación con las entidades territoriales encargadas de los asuntos de seguridad y convivencia ciudadana.
- c) La realización del Mapa de Riesgo de poblaciones definido en el artículo 197 del Decreto 4800 de 2011 para conocer la naturaleza, dimensión y la localización de los grupos afectados por las amenazas y

⁴¹ <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm>

agresiones, de manera que sirva para adaptar la oferta de protección a los contextos locales.

- d) La construcción de un Sistema de Información del Programa de Protección, que esté articulado al Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos, para superar los problemas de coordinación, gestión y rendición de cuentas.
- e) Las medidas diferenciadas para mujeres, víctimas del conflicto, reclamantes de tierras y grupos étnicos, así como el diseño y puesta en marcha de medidas colectivas para comunidades étnicas; estas medidas pueden ser ampliadas y ajustadas a las necesidades especiales de otras poblaciones.
- f) La articulación entre la UNP y las agencias estatales encargadas de la superación de la pobreza y de la atención de población socioeconómica vulnerable, y víctimas para fortalecer las capacidades de personas, grupos y comunidades.

Componente de Atención Psicosocial: lo que no hay

El proceso de atención psicosocial constituye un factor importante y reparador en el diseño y construcción de políticas públicas en prevención, así hasta el momento sea una de las grandes deudas del Estado con las víctimas.

La normatividad y las políticas públicas no contemplan —en el sentido estricto y riguroso— un componente de atención psicosocial para las víctimas del conflicto socio-político, los distintos gobiernos posteriores a la constituyente crearon la institucionalidad para la reintegración a los excombatientes de los años 90 con quienes habían firmado acuerdos de desmovilización y reintegración incluyendo un componente psicosocial y de educación exclusivamente para quienes se desmovilizaron⁴² pero nunca se incluyeron las víctimas y comunidades afectadas por la guerra como sujeto de reparación.

⁴² Evaluación del Objetivo Social de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica Para Personas y Grupos Armados Ilegales. En El Período 2009 - 2010, Estudio de Caso Bogotá, Álvaro Augusto Chacón Rodríguez.

Entrada la segunda década del siglo XXI, el gobierno nacional implementó el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto - PAPSIVI, en el marco de la ley 1448 de 2011, el cual no ha superado las expectativas de quienes han sido remitidos a este modelo de atención sicosocial postrándolas una vez más al abandono estatal y a la profundización de los daños emocionales⁴³.

Este componente que se ha incluido tímidamente en los Acuerdos de La Habana, debe ser articulado e incluido con lo que se ya tiene a partir de la ley 1448 y se potencialice su poder institucional.

4.4. Mesa Nacional de Garantías

Producto de las relaciones tensas y maltrechas entre el Gobierno de Álvaro Uribe y el movimiento de DDHH, que llevaron a una ruptura en la interlocución, y ante el continuo ataque contra los y las defensoras de DDHH en el territorio nacional; varios gobiernos internacionales articulados en el espacio llamado G-24⁴⁴, especialmente las Embajadas de Suecia y España, la OACNUDH y el PNUD, facilitaron nuevamente el acercamiento entre las partes. De allí nació la propuesta de crear una Mesa Nacional de Garantías, en 2009. Este escenario de interlocución, quizás el más importante de alto nivel que hasta ahora se ha realizado entre el Gobierno Nacional, Estado Colombiano y plataformas de DDHH y paz⁴⁵, acompañados por la cooperación internacional, tuvo como propósito inicial hacer un diagnóstico de la situación real en materia de DDHH en 14 departamentos del país, para que a partir de allí, se dieran respuesta inmediatas y mediatas.

⁴³ Testimonios de María Esperanza Ramírez, Ampara Toloza Campuzano, Mujeres Recolectoras y Lideresas del Proceso en el Sur de Bolívar.

⁴⁴ El G-24 fue una iniciativa de las más importantes Embajadas en Colombia que cooperaban en temas de DD.HH. en donde se discutían las problemáticas más recurrentes en el país en dicho tema y cómo los países miembros podrían apoyar en la búsqueda de soluciones al problema.

⁴⁵ Las Plataformas inicialmente fueron Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, CCEEU; la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; todas reunidas en un espacio de incidencia política denominado Techo Común. Posteriormente se vincularon sectores campesinos y comunales.

Así mismo se creó una metodología interesante que mezcló ejes programáticos, factores, elementos y actores necesarios para avanzar en la búsqueda de garantías para el pleno ejercicio de la defensa de los DDHH sin ser atacado. Los tres temas principales se centraron en prevención de ataques a defensores, la protección a los mismos y la investigación por los crímenes cometidos contra dichos activistas. Igualmente, se configuró una ruta descentralizada que partiera de las realidades territoriales, para lo cual se instalaron 13 Mesas Territoriales (faltó la del Chocó) dado que el liderazgo social más amenazado se encontraba en las regiones y zonas rurales alejadas, de ahí, el anclaje del proceso en 14 departamentos, inicialmente.

La Mesa Nacional de Garantías también logró comprometer las principales instancias de Gobierno Nacional como Presidencia de la República, Vicepresidencia, Alta Consejería para lo DDHH, Ministerio del Interior (quien ha tenido el liderazgo), Ministerio de Defensa y otros coyunturalmente; del Estado como la Fiscalía General de la Nación, al Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblos y a las Fuerzas Militares y Policía Nacional, todas del orden nacional como regional. En los departamentos igualmente convocó a los gobernadores departamentales y gobernadores.

Para avanzar con más celeridad en diagnósticos, medidas de protección y superación de la impunidad, se propusieron sub grupos de trabajo liderados por entidades como Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección y Fiscalía General, con aportes sustanciales desde las plataformas y metodologías y apoyo técnico desde el PNUD y la OACNUDH.

Han sido ocho años de arduo trabajo y mucha voluntad desde las plataformas de DDHH y la de algunos funcionarios públicos, así como la vocación de acompañamiento de la comunidad internacional. Varios logros se alcanzaron, especialmente relacionados con el reconocimiento de legitimidad de la labor de defensa de los DDHH desde el gobierno nacional y locales; la baja en los índices de estigmatización por parte de funcionarios públicos; la protección a activistas de perfiles altos o del orden nacional; mayor sensibilidad de los medios masivos de información sobre los ataques al liderazgo social, y más fluidez en la interlocución entre las organizaciones y las instituciones públicas. Sin embargo, las cifras

de amenazas, asesinatos y otros atentados, muestran que los resultados del proceso no son las mejores. Los índices de impunidad relativos a los ataques contra defensores y defensoras se mantienen, lo cual habla mal de la Fiscalía General como órgano rector del tema.

No obstante, el contexto de implementación de los Acuerdos de Paz con las FARC y negociación entre Gobierno Nacional y el ELN, ensombrecido por el incremento de asesinatos contra defensores y defensoras de DDHH, especialmente en zonas rurales; hace que el proceso de Mesa Nacional de Garantías cobre validez y se pueda convertir es un escenario repotenciado donde confluyan los acumulados y propuestas de la sociedad civil, la voluntad del Gobierno y Estado para la construcción de la política pública de garantías para el ejercicio de la labor de defensa de DDHH, aprovechando igualmente la normatividad surgida del proceso de paz.

PROPUESTA DE DIRECTIVA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Estas son las propuestas que desde la Fiscalía General de la Nación para la expedición de la Directiva con miras a institucionalizar unos lineamientos en la priorización de las investigaciones por la ocurrencia de los homicidios contra los defensores de derechos humanos:

- a) Iniciación de un trabajo de cultura institucional con todos los servidores de la Fiscalía General de la nación para el reconocimiento de la condición de defensor de derechos humanos en el cumplimiento de la función judicial.
- b) La expedición de directrices precisas para que los fiscales, al definir el programa metodológico de las investigaciones, tengan como primera hipótesis investigativa la condición de defensor(a) de derechos humanos.
- c) La aplicación de metodología de asociación de casos que permitan determinar elementos comunes a ellos, así como el análisis de contexto social y político con el propósito de conocer el liderazgo de las víctimas en la sociedad, la caracterización de las organizaciones criminales y redes de financiación y apoyo en el marco de estos delitos.

- d) La redefinición de los tipos penales: elementos subjetivos del tipo penal de amenaza.
- e) La creación de unidades itinerantes: desplazamiento con prontitud al lugar de los hechos.
- f) Elaboración y aplicación de protocolos de intervención de manera tal que se garantice la mayor eficiencia en la conservación de la escena del crimen y la preservación del material probatorio.
- g) Directrices de obligatorio cumplimiento que permitan estandarizar la investigación de agresiones contra defensores(as) de derechos humanos especialmente en los delitos de homicidio y amenazas.
- h) La construcción de un plan de acción que comprometa las diferentes dependencias de la fiscalía poniéndolas todas al servicio de este tipo de criminalidad.

Se espera que de acuerdo a la expedición de esta Directiva los procesos en las investigaciones avancen tanto en la identificación y responsables materiales e intelectuales de los asesinatos contra líderes sociales, como insumos en propiciar el desmonte total de las estructurales criminales.

Se espera que ante esta Directiva, la Fiscalía también mejore sus líneas de investigación por la ocurrencia sistemática de asesinatos contra el movimiento social, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 250 de la constitución.

Aquí es preciso recordar que frente al fenómeno de amenazas, tanto la Fiscalía como la Policía Nacional han tenido nulos resultados en las investigaciones, lo cual han sido duramente cuestionado por la Sociedad Civil como por la Comunidad Internacional, pues se entiende que estas dos importantes y robustas instituciones cuentan con la estructura técnica⁴⁶ y administrativa⁴⁷ para establecer los potenciales autores materiales e intelectuales que están detrás de este flagelo.

⁴⁶ <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-software-espia-de-policia-articulo-571980>

⁴⁷ <http://www.infodefensa.com/latam/2013/07/03/noticia-colombia-desarrolla-la-plataforma-puma-para-interceptar-comunicaciones-a-traves-de-redes-sociales.html>

A la fecha en que se redacta este informe la Mesa de Dialogo Multiactor⁴⁸ interpuso ante fiscalía un derecho de petición para conocer el avance frente a la Directiva y esta ha sido su respuesta que se transcribe literalmente:

“La investigación y judicialización de delitos contra defensores(as) de derechos humanos es una prioridad para la Fiscalía General de la Nación (FGN), De allí, que dentro de la estrategia se hayan identificado las ocho (8) líneas mencionadas. El respecto, la FGN se encuentra trabajando en los proyectos de ley, actos administrativos y líneas de acción que permitan fortalecer la investigación penal de delitos que se enmarquen en este tipo de criminalidad. Dentro de estas líneas, una de las acciones en las que se está trabajando es la investigación específica para la investigación del homicidio doloso, que tiene como uno de sus objetivos la estandarización de este delito, con una priorización particular en casos de defensores(as) de derechos humanos, líderes sociales y políticos.

Por otra parte, con base en el artículo 48 del Decreto - Ley 016 de 2014, la expedición de directrices precisas para que los fiscales, al definir el Programa Metodológico de las Investigaciones, tengan como primera hipótesis investigativa la condición de defensor de derechos humanos.”

4.5. Nueva normatividad producto de los acuerdos de paz de La Habana

Unidad especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales relacionadas con el paramilitarismo y sus redes de apoyo - Decreto Ley 898 de 2017

En el marco de la terminación del conflicto y con el fin de asegurar la efectividad de la lucha contra las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo las que hayan sido denominadas sucesoras del paramilitarismo, que representen la mayor amenaza a la implementación

⁴⁸ Mesa de Seguridad y Protección compuesta por las organizaciones CINEP, SWEFOR, CCJ, CODHES, Corporación Jurídica Yira Castro, Consejo Noruego y el Programa Somos Defensores.

de los acuerdos y la construcción de la paz, las partes intervinientes han impulsado las medidas necesarias para la puesta en marcha, en el marco de la jurisdicción ordinaria de la Unidad de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo.

La Unidad se mantendrá durante el tiempo necesario para concluir su mandato. Su mandato será la investigación, persecución y acusación de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

La Unidad Especial, a través del cumplimiento de sus funciones en la Jurisdicción ordinaria, contribuirá al cumplimiento de los objetivos de la Ley de Justicia y Paz y de la Jurisdicción Especial para la Paz. En la medida en que aportará al fortalecimiento de la justicia y al desmantelamiento de las organizaciones que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo, garantizará a su vez la no repetición del fenómeno paramilitar, prevendrá la comisión de nuevas violaciones a los derechos humanos, y aportará así a la construcción de una paz estable y duradera.

Así las cosas y como quedó consignado en el punto 3.4.4 del Acuerdo Final y en el Decreto 898, Título I, capítulos I, II, III y IV, de 2017, el propósito de crear una Unidad Especializada es generar las condiciones institucionales para lograr el desmantelamiento de las organizaciones responsables de las agresiones, ataques y asesinatos de defensoras y defensores de DDHH y líderes y lideresas sociales y políticos, y también contribuir a la construcción de la paz, garantizando la no repetición de fenómenos tales como el paramilitarismo, previendo la comisión de nuevas violaciones a los derechos humanos e investigando las mismas. El decreto ley 898 en el desarrollo de lo establecido en el punto 3.4 del Acuerdo Final, es indispensable por tres razones:

- a) La importancia de garantizar la inmediatez en la investigación de violaciones a los derechos humanos;

- b) El fortalecimiento de las capacidades analíticas e investigativas para identificar la relación entre hechos aparentemente aislados y entre autores materiales y estratégicos, y
- c) La judicialización de la complejidad del paramilitarismo y de las Bacrim como fenómenos criminales complejos donde interactúan actores armados y redes de financiación y apoyo. En consecuencia, solicitamos, en primera medida, que se declare su exequibilidad.

La creación de esta Unidad supone un avance la cual hace necesario en el reconocimiento de los derechos de las víctimas del paramilitarismo, urgente que la Corte valore la necesidad de poner en marcha cuanto antes dicho mecanismo de Investigación teniendo en cuenta el recrudecimiento de la violencia en escenarios de posconflicto.

La Unidad investigativa deberá trabajar de manera articulada y coordinada con lo establecido en el numeral 74 del punto 5.1.2 del Acuerdo Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

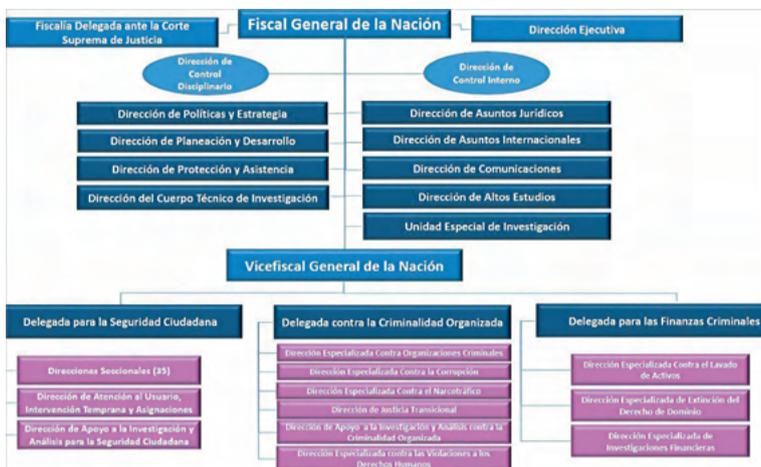
Pese a los reparos que han surgido posteriores a su expedición⁴⁹, que serán materia de estudio y revisión constitucional se advierte a su vez un clima de aceptación y respaldo de las *organizaciones sociales, de víctimas y de derechos humanos hemos insistido en que el más efectivo mecanismo de protección, y la mejor garantía de no repetición, es el desmantelamiento de los grupos paramilitares, y sus redes de apoyo políticas, económicas, etc.; así como la efectiva actuación de la justicia en todos los casos de crímenes cometidos contra defensoras/es, organizaciones y movimientos sociales o políticos*⁵⁰.

Este Decreto Ley crea además la denominada Fiscalía del Posconflicto, con tres fiscalías delegadas, así:

- a) contra el crimen organizado
- b) contra la seguridad ciudadana y
- c) contra las finanzas ilegales.

⁴⁹ <http://www.codhes.org/index.php/9-espacio-internacional/252-los-problemas-del-decreto-898?templateStyle=8>, y <http://www.lanacion.com.co/2017/06/25/abuso-las-facultades-extraordinarias/>

⁵⁰ Carta de respaldo de diversas organizaciones y defensores y defensoras a la expedición del Decreto Ley 898 de 2017.



Comisión Nacional de Garantías de Seguridad – Decreto Ley 154 de 2017

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, CNGS, tiene como propósito diseñar la política criminal para el desmantelamiento de las organizaciones que atenten contra la implementación de los acuerdos de paz, a su vez crear mecanismos de protección para los líderes de organizaciones políticas y sociales y defensores de Derechos Humanos y de esa manera prevenir los ataques y avanzar en las investigaciones por atentados y amenazas contra ellos.

El 23 de febrero de 2017 se instaló en Popayán, la cual estará presidida por el Presidente de la República, esta comisión se destaca por la necesidad de emprender cuanto antes sus tareas para el diseño de una política para erradicar el paramilitarismo, recomendar reformas normativas, y proponer ajustes sobre inteligencia o sobre supervisión de los servicios de vigilancia y seguridad privada entre otras funciones.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se crea para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implemen-

tación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en adelante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

Igualmente esta Comisión también promoverá la participación efectiva de las mujeres; la CNGS sin perjuicio de las funciones y competencias correspondientes a las diferentes autoridades y entidades públicas, cumplirá las siguientes funciones:

- a. La CNGS será la instancia para el diseño, el seguimiento, la coordinación intersectorial y la promoción de la coordinación a nivel departamental y municipal para el cumplimiento del plan de acción que el Gobierno Nacional lleve adelante para combatir y desmantelar las organizaciones y perseguir las conductas punibles objeto del acuerdo;
- b. Formulará y evaluará el Plan de acción permanente para combatir y desmantelar las organizaciones y conductas objeto del acuerdo;
- c. Evaluará la respuesta institucional y el impacto de los resultados en la desarticulación de las organizaciones y conductas objeto del acuerdo;
- d. Coordinará con las autoridades departamentales y municipales, la generación de mesas técnicas para hacer seguimiento a manifestaciones criminales objeto de esta Comisión, incluyendo la recepción de reportes y denuncias, que contribuya a complementar el esfuerzo estatal;
- e. Recomendará reformas que contribuyan a eliminar cualquier posibilidad de que el Estado, sus instituciones o sus agentes puedan crear, apoyar o mantener relaciones con las organizaciones objeto del acuerdo;
- f. Solicitará a las autoridades la remisión de informes sobre cualquier materia relacionada con las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo y hará seguimiento del contenido de dichos informes;

- g. Diseñará y construirá las estrategias de su competencia para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal de las organizaciones y conductas objeto del acuerdo; entre dichos patrones se tendrán en cuenta aquellos que afectan de manera particular a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGTBI.
- h. Realizará recomendaciones para la derogación o modificación de las normas a fin de identificar aquellas disposiciones que, directa o indirectamente, posibiliten y/o promuevan la creación de las organizaciones y conductas objeto del acuerdo;
- i. Propondrá los mecanismos para la revisión de antecedentes de los servidores/as públicos en todas las instituciones del Estado con el fin de verificar cualquier involucramiento que hayan tenido los anteriores con grupos y/o actividades de paramilitarismo o violaciones de Derechos Humanos;
- j. Informará periódicamente a las ramas del poder público, a la opinión pública y a los organismos internacionales acerca de los avances y obstáculos en la lucha contra las organizaciones y conductas objeto del acuerdo;
- k. Garantizará el suministro de información por parte de las entidades o instituciones que participen de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, a la “Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición” y a la Unidad de investigación y desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo;
- l. Realizará recomendaciones a las ramas del poder público para ajustar y priorizar las acciones y estrategias de la política y legislación de inteligencia del Estado en la lucha contra las organizaciones y conductas objeto del Acuerdo;
- m. Hará seguimiento al régimen de controles sobre los servicios de vigilancia y seguridad privada y formulará propuestas tendientes a actualizar las normas que regulan los servicios de vigilancia y seguridad privada, con el propósito de que sus servicios correspondan al fin para el que fueron creados y en ningún caso, de manera directa o

indirecta, faciliten la acción de las organizaciones y conductas criminales objeto del Acuerdo.

- n. Diseñará políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo objeto del acuerdo, definiendo tratamientos específicos para los integrantes de dichas organizaciones y redes, incentivando y promoviendo un rápido y definitivo desmantelamiento de las anteriores. Dichas medidas nunca significarán reconocimiento político.
- o. Garantizará la aplicación de los enfoques territoriales, diferencial y de género en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y estrategias que sean objeto de esta comisión.

Cuerpo Élite de la Policía (Punto 3.4)

El Cuerpo Élite de la Policía, organismo que nace a raíz del Acuerdo 3.4 de La Habana y complementa otros puntos en los que ya se ha avanzado, tales como la prohibición del paramilitarismo, tendrá como función principal será la de combatir las estructuras sucesoras del paramilitarismo e investigar y encontrar los responsables de los homicidios a líder/es sociales.

Su dirección operativa contará con: 1.088 policías, 120 investigadores judiciales, 40 analistas y 150 personas que conformarán el grupo de reacción inmediata. Así mismo, deberá ser parte de la articulación de las fuerzas del Estado con otras medidas que contiene el acuerdo como son:

- La creación de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, la reforma al sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y tendrá como órgano articulador a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad - CNGS.

“Las organizaciones de derechos humanos debemos velar porque esas nuevas institucionalidades brinden resultados inmediatos, ese será nuestro papel fundamental en la medida en que estamos al interior de la Comisión de Seguridad” así señaló Franklin Castañeda, delegado de

la sociedad civil en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y presidente del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos⁵¹.

Otras disposiciones a efectos de Garantías (Punto 3.4.I2)

El Gobierno Nacional priorizará las acciones y estrategias necesarias en materia de inteligencia dentro de los planes y programas que desarrolla el Estado a objeto de dismantelar y perseguir las organizaciones y conductas descritas en el presente acuerdo.

El Gobierno Nacional impulsará las medidas necesarias a objeto de depurar de los bancos de datos de las centrales de inteligencia y seguridad, los nombres e información relativa a las y los integrantes de organizaciones de derechos humanos, integrantes de la oposición, y de las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus familiares, cuando estén incluidos, por el solo hecho de serlo.

4.6. Protección para los Derechos Humanos

La Protección que en Colombia se ha mantenido durante 20 años, fue el resultado a la búsqueda de una respuesta institucional frente al fenómeno de la violencia socio-política en la década de los 80 y 90, esta forma de proteger se sostiene bajo el enfoque material en resolver “asuntos de seguridad personal” con elementos físicos y armados, dicho modelo no le apuesta a la solución de las causas generadoras de riesgo ni al seguimiento de las condiciones del contexto, el no atender ni comprender estos factores de riesgo es legitimar la acción de los victimarios y resquebrajar más la democracia.

Los riesgos derivados en amenazas y asesinatos después de cinco lustros nunca fueron ni han sido del interés de los gobiernos, las autoridades han desestimado la actividad de los grupos paramilitares, el actuar criminal de empresarios comprometidos con economías de guerra, el estado colombiano es responsable por acción u omisión de los más de

⁵¹ <http://www.comitedesolidaridad.com/es/content/se-instala-el-cuerpo-%C3%A9lite-de-la-polic%C3%ADa-que-combatir%C3%A1-el-paramilitarismo>

729 asesinatos contra el movimiento social colombiano durante los últimos veinte años.

Por lo anterior es preciso recordar que **“los programas de protección especializados no son la única alternativa para proteger a las defensoras y defensores, su instrumentación adecuada puede facilitar al Estado cumplir con su obligación de protección al permitir mayor cercanía y conocimiento concreto de la situación particular del defensor o defensora en riesgo y, consecuentemente, poder brindar una intervención oportuna, especializada, y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar el defensor o defensora”⁵².**

Por lo anterior se hace indispensable insistir en que la protección hacia los defensores y líderes sociales debe ir más allá de las medidas físicas, esta protección de las autoridades y del estado en general debe estar soportada en respuestas de protección desde otras lecturas, la protección política, legal, la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho internacional de los derechos humanos, aspectos que se han abordado anteriormente pero que fatalmente gravitan de manera aislada sin que exista una articulación de estos mecanismos de protección.

Sería interesante que el Gobierno de Colombia se interesara en conocer las experiencias de articulación de mecanismos de protección y prevención en Guatemala, donde la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos - COPREDH, quien hace las veces de secretaria técnica entre la sociedad civil, y los órganos de Gobierno encargadas de la protección y prevención en derechos humanos, espacio de concertación, diseño y elaboración de la Política Pública para la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos, junto con la sociedad civil.

Protección desde los riesgos

Los riesgos para líderes sociales, defensores y defensoras de los derechos humanos y organizaciones sociales de todo orden, se han transfor-

⁵² CIDH. II Informe sobre la situación de defensores y defensoras, párr. 484.

mado con el pasar de los años, se hace énfasis en señalar la transformación como concepto clave para este tema, en la medida que los riesgos se han transformado significativamente pero las medidas de protección para mitigarlos o superarlos, siguen iguales.

Es fundamental que la Unidad Nacional de Protección realice un análisis de la situación para determinar en consulta con los beneficiarios las medidas de protección que se adoptarán para proteger sus derechos y, con base en este análisis, se posibilite un efectivo y diligente cumplimiento de las solicitudes de medidas de protección.

Lo que debe procurar el análisis y estudio de riesgo es un asunto en doble vía, lo primero es generar una respuesta articulada con las autoridades encargadas de investigar las amenazas y los potenciales delitos que estos entrañan para dar con los responsables de dichas amenazas y lo segundo es que la respuesta institucional en materia de protección sea congruente con el riesgo que afecta a las comunidades y organizaciones, es imperativo que las comunidades y organizaciones afectadas por los riesgos tengan vocación de concertación en la propuesta de medidas colectivas de protección, la participación activa de los afectados es primordial en la implementación de unas medidas colectivas e integrales que conduzcan a diezmar y gestionar el riesgo al lado de las autoridades locales, regionales y nacionales.

Protección desde lo político

En la búsqueda de la protección política para el ejercicio de defensa de los derechos humanos en Colombia, desde 2006 las plataformas de derechos humanos y paz participaron en un espacio de interlocución con el gobierno nacional con miras a un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, sin embargo en abril de 2008 las graves condiciones de amenazas, persecuciones, seguimientos, así como el clima de estigmatización y criminalización contra defensores de derechos humanos, llevaron a las Plataformas a solicitar a la instancia de Coordinación del proceso del Plan Nacional de Acción la suspensión del mismo.

Tras la suspensión de ese proceso, las plataformas elaboraron el documento Estrategia de garantías y protección para defensores y defensoras

de derechos humanos y líderes sociales, y lo presentaron al Gobierno Nacional en noviembre de 2008, en el cual analizan la situación y plantean recomendaciones “con miras a la implementación de una política integral que brinde reales condiciones de seguridad a la actividad (de defensa de los derechos humanos) que desarrollamos.

Ante ello, los gobiernos internacionales articulados en el espacio llamado G-24⁵³, facilitaron nuevamente el acercamiento entre las partes. De allí nació la propuesta de crear una Mesa Nacional de Garantías, en 2009. Este escenario de interlocución, quizás el más importante de alto nivel que hasta ahora se ha realizado entre el Gobierno Nacional, Estado Colombiano y plataformas de DDHH y paz⁵⁴, acompañados por la cooperación internacional, especialmente las Embajadas de Suecia y España, la OACNUDH y el PNUD, tuvo como propósito inicial hacer un diagnóstico de la situación real en materia de DDHH en 14 departamentos del país, para que a partir de allí, se dieran respuesta inmediatas y mediatas.

Así mismo se creó una metodología interesante que mezcló ejes programáticos, factores, elementos y actores necesarios para avanzar en la búsqueda de garantías para el pleno ejercicio de la defensa de los DDHH sin ser atacado. Los tres temas principales se centraron en prevención de ataques a defensores, la protección a los mismos y la investigación por los crímenes cometidos contra dichos activistas. Igualmente, se configuró una ruta descentralizada que partiera de las realidades territoriales, para lo cual se instalaron 13 Mesas Territoriales (faltó la del Chocó) dado que el liderazgo social más amenazado se encontraba en las regiones y zonas rurales alejadas, de ahí, el anclaje del proceso en 14 departamentos, inicialmente.

La Mesa Nacional de Garantías también logró comprometer las principales instancias de Gobierno Nacional como Presidencia de la República, Vicepresidencia, Alta Consejería para lo DDHH, Ministerio del Interior

⁵³ El G-24 fue una iniciativa de las más importantes Embajadas en Colombia que cooperaban en temas de DD.HH. en donde se discutían las problemáticas más recurrentes en el país en dicho tema y cómo los países miembros podrían apoyar en la búsqueda de soluciones al problema.

⁵⁴ Las Plataformas inicialmente fueron Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, CCEEU; la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; todas reunidas en un espacio de incidencia política denominado Techo Común. Posteriormente se vincularon sectores campesinos y comunales.

(quien ha tenido el liderazgo), Ministerio de Defensa y otros coyunturalmente; del Estado como la Fiscalía General de la Nación, al Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y a las Fuerzas Militares y Policía Nacional, todas del orden nacional como regional. En los departamentos igualmente convocó a los gobernadores departamentales y gobernadores.

Para avanzar con más celeridad en diagnósticos, medidas de protección y superación de la impunidad, se propusieron sub grupos de trabajo liderados por entidades como Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección y Fiscalía General, con aportes sustanciales desde las plataformas, y metodologías y apoyo técnico desde el PNUD y la OACNUDH.

La Mesa Nacional de Garantías desde entonces, 2009 , está integrada por delegados de las Plataformas de Derechos Humanos y Paz y de sectores sociales; representantes de alto nivel del gobierno nacional: Ministro del Interior, Ministro de Defensa Nacional, Ministro de la Protección Social, directores/as de Derechos Humanos de estos ministerios y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Director del Programa Presidencial para los DH y DIH, Director General de la Policía Nacional; representantes de alto nivel del Estado: Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo; y cuenta con el fundamental acompañamiento de la OACNUDH, el PNUD, las Embajadas de Suecia y España, y las plataformas internacionales de Derechos Humanos. Se pueden agrupar en tres los principales logros del Proceso Nacional de Garantías.

Han sido ocho años de arduo trabajo y mucha voluntad desde las plataformas de DDHH y la de algunos funcionarios públicos, así como la vocación de acompañamiento de la comunidad internacional. Varios logros se alcanzaron, especialmente relacionados con el reconocimiento de legitimidad de la labor de defensa de los DDHH desde el gobierno nacional y locales; la baja en los índices de estigmatización por parte de funcionarios públicos; la protección a activistas de perfiles altos o del orden nacional; mayor sensibilidad de los medios masivos de información sobre los ataques al liderazgo social, y más fluidez en la interlocución entre las organizaciones y las instituciones públicas. Sin embargo, las cifras de amenazas, asesinatos y otros atentados, muestran que los resultados del proceso no son las mejores. Los índices de impunidad relativos a los ataques contra defensores y defensoras se mantienen, lo

cual habla mal de la Fiscalía General como órgano rector del tema. Por parte de gobiernos y autoridades locales y departamentales ha sido muy poca la receptividad, como si de ellos no dependiera la superación de la problemática.

No obstante, el contexto de implementación de los Acuerdos de Paz con las FARC y negociación entre Gobierno Nacional y el ELN, ensombrecido por el incremento de asesinatos contra defensores y defensoras de DDHH, especialmente en zonas rurales; hace que el proceso de Mesa Nacional de Garantías cobre validez y se pueda convertir es un escenario repotenciado donde confluyan los acumulados y propuestas de la sociedad civil, la voluntad del Gobierno y Estado para la construcción de la política pública de garantías para el ejercicio de la labor de defensa de DDHH, aprovechando igualmente la normatividad surgida del proceso de paz.

Sistema Integral de Seguridad, Decreto Ley 895 de 2017

El Sistema Integral de Seguridad se concibe en un marco de garantías de los derechos y libertades y busca asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia.

Dentro de sus funciones esta la elaboración del diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad donde se desarrolle un nuevo modelo de garantías de derechos ciudadanos para quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

Este nuevo Sistema debe contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de

libre opinión o de oposición. El sistema adoptara provisiones para impedir que se fomenten concepciones de seguridad que, bajo cualquier excusa, vayan en contra de los objetivos del sistema que son la protección de la vida de quienes ejercen la política y su no estigmatización por razón de sus ideas y actividades políticas.

El nuevo Sistema incorporará medidas especiales para las mujeres incluyendo la valoración positiva de su participación en lo público, fomentará dentro de las instituciones del Estado, de los partidos y movimientos políticos, de las organizaciones y movimientos sociales y las comunidades en general, la promoción de una cultura de respeto por la diferencia y el interés por la prevención de la violencia contra quienes ejercen la política.

Este Sistema recoge en parte las propuestas de articulación de mecanismos de protección y prevención que es necesario destacarlos y, son:

1. La adecuación normativa e institucional, que comprenderá:

- i) La creación de la Instancia de Alto Nivel.
- ii) La revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen política y
- iii) El fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización por dichas conductas.

2. La prevención que conlleva:

- i) Fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas y los mecanismos preventivos de seguridad con enfoque territorial y de género y medidas de prevención contenidas en los programas integrales de seguridad.

3. La protección que comprende, entre otras las siguientes medidas:

- i) El Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida

civil y a las familias de todos los anteriores a cargo de las entidades competentes.

- ii) Una Mesa Técnica de Seguridad y protección.
- iii) Un Plan estratégico de Seguridad y Protección, un Cuerpo de Seguridad y Protección.
- iv) Programa de Protección para organizaciones políticas declaradas en oposición.
- v) Programa de Protección Colectiva.

4. La evaluación y seguimiento a través de:

- i) Un Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Interinstitucional, y
- ii) Una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.

Este sistema incluirá información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y representación política, social y comunitaria de las mujeres. Dicho sistema tendrá acompañamiento permanente de organizaciones humanitarias de tipo internacional que se acuerden con los partidos y movimientos políticos.

Igualmente existirá un comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos, el cual tendrá en cuenta el enfoque de género.

Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (Punto 3.4.8)

En este apartado de los acuerdos sobre protección, se ve el espíritu de cambio en la construcción de un esquema de protección colectivo e integral, si bien es cierto y como se ha sostenido anteriormente los riesgos y amenazas que sufren y viven las comunidades y organizaciones son de carácter colectivo, las condiciones de seguridad en los territorios son escasas y la protección para responder a los riesgos colectivo que igualmente describimos con anterioridad son nulas, hoy más que nunca y en los actuales escenarios de posconflicto las autoridades del gobierno y

de manera articulada y comprometida son quienes tienen el deber junto con el apoyo concertado de la sociedad civil en elaborar estrategias de autoprotección y protección con un enfoque territorial y de género.

Dichas estrategias de protección colectiva en el marco de este programa integral tiene que ser vinculante a los entes territoriales y regionales, no se puede seguir pensando que la protección para las comunidades y organizaciones es un asunto solamente del gobierno central, su papel en el compromiso de construir escenarios de paz debe ir más allá de los cacicazgos e intereses económicos y politiqueros que históricamente también han sido responsables en la producción de violencia en los territorios, la mezquindad de aquellos que siguen sosteniendo que es más lucrativa la guerra que la paz también es necesaria su desmovilización.

La creación del programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, a instancias del Ministerio del Interior, tendrá como propósito la definición y adopción de medidas de protección integral para las organizaciones, grupos y comunidades en los territorios, de manera que se contribuya a garantizar bajo un modelo efectivo, la implementación de las medidas de prevención y protección de las comunidades y sus territorios.

Este programa en su elaboración y aplicación contará con la participación activa y efectiva de las organizaciones sociales, incluyendo a las de mujeres, y las comunidades en los territorios. Entre otras se promoverán las siguientes medidas:

- i) **Implementación de medidas integrales de seguridad y protección:** este en desarrollo de lo establecido en el punto 2.2.4 del Acuerdo de Participación Política, el Programa Integral de Seguridad y Protección tendrá en cuenta en la elaboración del Plan de Prevención y Protección, medidas de desestigmatización, incluidas aquellas contra la estigmatización por razón del género y la orientación sexual, mecanismos de difusión amplia, campañas de legitimación y reconocimiento de los defensores y defensoras de derechos humanos, tanto en áreas rurales como urbanas, y creación y difusión de medios de comunicación comunitarios y de interés público para el impulso de los derechos humanos y la convivencia.

- ii) Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia:** será un programa a cargo del Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Justicia. Los promotores/as comunitarios de paz y convivencia tendrán carácter voluntario y naturaleza no armada. El programa impulsará los mecanismos alternativos de solución de conflictos en los territorios, promoverá la defensa de los Derechos Humanos, estimulando la convivencia comunitaria en las zonas previamente definidas para ello. El programa apropiará los recursos necesarios para su ejecución y garantía.
- iii) Protocolo de Protección para Territorios Rurales:** el Ministerio del Interior creará un protocolo especial de protección para las comunidades rurales que fueron afectadas por el conflicto, el cual será concertado con las comunidades y organizaciones de cada territorio, incluidas las de mujeres, y con el Sistema Integral de Seguridad y Protección. Dentro de este protocolo las comunidades rurales y sus organizaciones elaborarán su propio escenario de evaluación y definición de riesgos, con un enfoque diferencial y de género.
- iv) Apoyo a la actividad de Denuncia de las organizaciones de Derechos Humanos en los Territorios:** el Ministerio del Interior elaborará un programa de fortalecimiento de la capacidad de denuncia de las organizaciones de derechos humanos en los territorios rurales, el cual estimulará las medidas de prevención con un énfasis en la comunicación escrita y audiovisual, junto con los instrumentos que sirvan para documentar posibles violaciones a los derechos humanos. Dentro de este programa se pondrán a disposición de las organizaciones de derechos humanos, oficinas y locales, así como dotación y equipamiento de los anteriores, en apoyo de la actividad de los defensores/as y sus organizaciones en los territorios, con el objeto de estimular y promover el cumplimiento de sus fines. Estas oficinas y locales deberán ser de gestión colectiva por parte de las organizaciones de derechos humanos.

Al cierre de la elaboración de este Informe, aún no se ha expedido el decreto ley para la creación de este programa de protección colectiva.

El Programa Somos Defensores considera que el logro de la paz será un paso fundamental para la protección de los derechos humanos en

el país, contribuirá a establecer un contexto propicio para garantizar la justicia en relación con las graves violaciones de derechos humanos y constituirá un elemento clave para la sostenibilidad de las medidas de protección colectivas, de prevención y de investigación en un gran marco de garantías al trabajo de los defensores y defensoras que a diario arriesgan sus vidas por un país con paz y justicia social.

Conclusiones

Este informe parte de reconocer que los gobiernos nacionales han hecho importantes esfuerzos por generar una normatividad, adecuar institucionalidad y apropiar recursos para atender la situación de riesgo que afrontan defensores y defensoras de DDHH. Sin embargo, las cifras de homicidios y amenazas, persisten. Por tanto, identificar las debilidades, seguirá siendo un ejercicio válido para intentar superarlas. Estas son unas conclusiones generales que se pueden colegir de este recorrido, sin ser exhaustivas:

1. El haberse centrado durante tantos años en construir una normatividad y programas de protección, divorciados de los problemas estructurales causantes de los riesgos, como la falta de investigaciones jurídicas para saber quiénes estaban detrás de los ataques. Esa impunidad ha contribuido, de alguna manera, a naturalizar la criminalización de los activistas de DDHH y facilitado una especie de “vía libre” a los actores violentos en su actuación, quienes persisten al saber que no hay investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación y el Sistema Judicial, en general, como lo muestra el Informe *Episodio I* de esta trilogía. Pero también, sin tener en cuenta el papel de las autoridades militares y policiales, que por acción u omisión tienen una gran responsabilidad en tantos años de agresión al movimiento de DDHH, como se recoge en el Informe *Episodio II*. Vale decir, en el contexto colombiano, es insuficiente contar con un voluminoso marco normativo para la protección de personas en riesgo, si ellas no van de la mano con acciones contundentes desde otras instancias del Estado para llegar a las raíces del problema.
2. La inclinación por medidas y esquemas de protección física y material, como si fuera la solución al problema, facilitaron que otras enti-

dades del gobierno y Estado, responsables de prevenir los ataques, no actuaran eficazmente o tomaran medidas disciplinarias ante funcionarios públicos que omitieron su responsabilidad de vigilar tales situaciones, como es el caso de la Procuraduría General de la Nación. Desde otra dimensión, pero en el mismo sentido, la negligencia de entidades que no asumen las alertas tempranas o informes de riesgo emitidos por la Defensoría del Pueblo, por ejemplo, para evitar los hechos de violencia contra activistas de DDHH.

3. El apego a programas de protección exclusivamente físicos y materiales, también generó en las personas protegidas una especie de dependencia, quizás porque se sienten seguras mientras cuentan con la medida, como si tratara de una “burbuja aséptica a la violencia”, en la medida que contextos seguían siendo adversos. Esto además evidencia que las medidas *per sé* no provocan cambios en el contexto, e igualmente llevan a olvidar que un enfoque de DDHH implica garantizar reales condiciones para el ejercicio del liderazgo social y la labor de defensa de los DDHH. En otras palabras, quitar del camino las causas que generan los riesgos y los actores que los materializan.
4. Lo anterior también generó otras situaciones: de un lado, el aferrarse de muchos protegidos a tales medidas, lo cual generó una fuerte sujeción, especialmente a esquemas (carros blindados o no, con conductor y escoltas), y de otro, la sensación de inseguridad de quienes no tienen acceso a dichas medidas. Se entendería, además, que no todos quienes estén o se sienten amenazados, pueda acceder a mecanismo de protección, dado los altos costos que ello implica en el presupuesto. Por tanto, depositar tanta expectativa en protección física sin remover las causas generadoras del riesgo, terminan siendo perversas y hasta con efectos placebo⁵⁵.
5. Centralizar y concentrar la protección única y exclusivamente en la UNP, con presupuesto robusto y las expectativas que la misma Dirección de la entidad posicionó mediáticamente, provocó que, tanto los potenciales protegidos, como otras dependencias oficiales también corresponsables de la protección, entendieran tal mandato sólo

⁵⁵ El efecto placebo. Informe Anual 212 del Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Programa Somos Defensores. Bogotá, marzo de 2013.

desde la UNP, lo cual ha restado integralidad a la acción de proteger desde el conjunto del Estado colombiano.

6. La UNP fue creada como una entidad centralizada física y administrativamente en Bogotá, con una cobertura territorial limitada y solo a partir de contratistas privados, ya de por sí, desprovisto de función pública. Esto ha hecho más complejo el procedimiento de acceso a la protección para los líderes sociales que se encuentran en zonas rurales y distantes, quienes justamente son los más vulnerables y amenazados, como lo señalan las estadísticas de asesinatos.
7. La tendencia al enfoque de protección individual construida durante estos años por los gobierno nacionales, también se constituyó en una debilidad del Programa de Protección, dado que orienta las medidas a personas (como si fueran sujetos aislados del contexto) y no a grupos de personas (organizaciones sociales), cuando justamente el riesgo se deriva de su accionar colectivo o comunitario, y precisamente lo que buscan los actores agresores es provocar la desarticulación social. En este mismo sentido se entiende la inclinación por medidas materiales, más que políticas, cuando estas últimas sí pueden incidir en el contexto y legitimar el accionar de los y las defensoras de DDHH, mientras que las primeras, muchas veces aíslan a la persona del contexto colectivo.
8. A pesar de la complejidad del actual contexto, Colombia se encuentra en una coyuntura política única para que tanto el Gobierno Nacional como las entidades del Estado, la conviertan en una gran oportunidad para armonizar, o al menos articular la normatividad existente en materia de DDHH, protección y garantías, tanto la desarrollada en años anteriores, como la derivada de los Acuerdos de Paz de La Habana. Pero también, integrar es este ejercicio las muchas propuestas provenientes del movimiento de DDHH durante tantos años. Si este escenario se aprovecha de la mejor manera y se entiende que una democracia sólida y un Estado garante, se cimienta a partir del respeto por los derechos humanos, Colombia estaría a las puertas de construir una política integral de garantías para el libre ejercicio del liderazgo social, por demás fundamental para un periodo de post conflicto armado exitoso.

9. Queda claro a lo largo de este Informe, la ardua labor realizada por el movimiento de DDHH colombiano durante varias décadas para incidir ante los gobiernos nacionales y Estado, en procura de una superación definitiva de las violaciones sistemáticas de los DDHH, incluidas las agresiones mismas a sus activistas. Reconocer que las mejorías en esta materia se asocian a estas importantes luchas; pero también, que la persistencia de muchas violaciones depende de la voluntad de los gobiernos, que siguen sin asumir cambios estructurales en la política. Este permanente e histórico trabajo ha estado siempre acompañado por la comunidad internacional, para quien va un gran reconocimiento.

Recomendaciones

Si bien este Informe se ha propuesto auscultar las obligaciones que el Estado Colombiano tiene frente a la protección en la garantía y el respeto de los derechos humanos en general, y la protección en el posconflicto para las organizaciones defensoras de derechos humanos y comunidades en riesgo en particular, y después de evaluar algunos de los programas de protección creados en el año 97, también, aunque es apresurado su diagnóstico, establecer el impacto de los nuevos programas de protección surgidos en virtud del Acuerdo de La Habana; bien valen algunas recomendaciones para su implementación y funcionamiento:

Al Estado Colombiano

1. A la Procuraduría General de la Nación como jefe del Ministerio Público vigilar para que las alertas tempranas y notas de seguimiento emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo tengan carácter vinculante –respetando la división de poderes– sin perder su carácter misional en la prevención a la violación de los derechos humanos y del DIH como eje central en un Estado Social de Derecho.
2. A la Procuraduría General de la Nación para que inicie de manera oficiosa procesos disciplinarios y administrativos en contra de los funcionarios públicos que por acción u omisión se pueda inferir responsabilidad alguna en el marco de las funciones atribuidas legalmente, por el homicidio de líderes sociales, defensores de derechos humanos y las poblaciones señaladas en el Decreto No. 1066 de 2015.
3. A la Defensoría del Pueblo - Sistema de Alertas Tempranas, activar canales de comunicación con las personerías municipales, fiscalías

seccionales, Policía Nacional, organizaciones sociales y delegados de organizaciones internacionales con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar potenciales situaciones de riesgo que puedan desembocar en hechos de violencia que afecten a la población civil incluyendo a organizaciones defensoras de derechos humanos, a los antiguos miembros de las FARC-EP y a los integrantes del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

Al Gobierno Nacional

1. A Ministerio del Interior, la realización de Mapas de Riesgo de poblaciones vulnerables definidas en la Resolución 1085 de 2015 para conocer la naturaleza, dimensión y la localización de los grupos afectados por las amenazas y agresiones, de manera que sirva para adaptar la oferta de protección a los contextos locales.
2. A la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, hacer seguimiento al cumplimiento de los programas relacionados con el posconflicto y su alineación con el plan de gobierno, así como el de asumir un papel más activo en la promoción de los derechos humanos.
3. A la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, implementar campañas de reconocimiento público de la importancia del papel que los líderes sociales y defensores de derechos humanos ejercen para la garantía de la democracia y del estado social de derecho.
4. Al Ministerio de Salud y Unidad Nacional de Protección, para la suscripción de un convenio interadministrativo para la atención psicosocial de las personas vinculadas y en proceso de vinculación a dicho programa a fin de brindar un proceso de atención integral y holístico.

A la Unidad Nacional de Protección

5. Vincular en la ruta de análisis de riesgo colectivo los diagnósticos de riesgo adelantados por el Sistema de Alertas Tempranas - SAT de la Defensoría de Pueblo, como herramienta que sirva para el análisis de contexto y toma de decisiones.

6. Procurar el acceso a la información, respecto de los motivos de sus decisiones y procedimientos sobre valoración de riesgo en los análisis colectivos, a la luz de la normativa vigente y estándares internacionales, pues las personas y organizaciones les asiste el derecho a saber en qué consisten sus riesgos y quién está detrás de la amenaza para saber cómo actuar.
7. Hacer un seguimiento, al menos de contexto, de qué pasa con las personas cuyo estudio de riesgo sigue siendo extraordinario pero que por recomendación del CERREM y decisión del Director de la UNP resuelven ajustar y desmejorar las medidas de protección pese a que la situación de riesgo sigue siendo extraordinaria.
8. Al CERREM, tener en cuenta los análisis de contexto aportados por el SAT, el trabajo de las organizaciones sociales que trabajan en los territorios, la concertación de medidas con las organizaciones y comunidades, y el trabajo de campo del analista del GVP antes de centrarse únicamente en los resultados matemáticos arrojados por la matriz de riesgo para la toma de recomendaciones.
9. Acabar con el modelo de contratación privada, este modelo está demostrado que es la joya de la corona para las empresas de seguridad y vigilancia privada, quienes se han puesto de acuerdo en la consecución de los contratos estimulando la corrupción y el pago de coimas.
10. Adelantar una depuración minuciosa del personal vinculado a la UNP y que hayan estado vinculados con el DAS, así como de funcionarios involucrados en los carteles de corrupción, y todos aquellos que atenten contra el detrimento del patrimonio público.
11. Adoptar las medidas necesarias para reforzar la protección en las zonas rurales con un enfoque territorial y de género, y en especial adoptar medidas urgentes para proteger a las organizaciones que harán parte de las circunscripciones especiales para la paz.

RECOMENDACIONES DE LA CIDH AL ESTADO COLOMBIANO

Dada la importancia de las recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado colombiano, se destacan las emanadas del Informe del País Colombia, Verdad, Justicia y Reparación⁵⁶:

1. Intensifique sus esfuerzos por consolidar una cultura de respeto para quienes defienden los derechos humanos, tanto en los diversos niveles estatales como en la ciudadanía en general, mediante actividades de promoción y educativas dirigidas al reconocimiento público de la contribución que tienen los defensores y defensoras en la reivindicación de los derechos humanos a lo largo del conflicto armado y en la búsqueda por la paz y consolidación de la democracia en Colombia.
2. Asegure que las autoridades del Estado o personas particulares no utilicen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de criminalizar a defensores y defensoras en retaliación a sus actividades de defensa de los derechos humanos. Asimismo, asegure que sus funcionarios se abstengan de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan de manera indebida o ilícita por el hecho de realizar sus labores de promoción y/o defensa de los derechos humanos.
3. Continúe desarrollando políticas públicas integrales y efectivas para la protección de defensoras y defensores en situaciones de riesgo, con especial atención a aquellos grupos de defensoras y defensores que pueden encontrarse en especiales condiciones de vulnerabilidad. Como parte de esta política, la Comisión considera que, además de las medidas materiales de protección, el Estado debe investigar efectivamente las fuentes de riesgo a defensoras y defensores con la finalidad de desactivarlas.

⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de País Colombia. Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13 31, diciembre 2013. Original Español. Páginas 53 y ss.

4. Garantice que en todos los procesos de adopción, implementación, monitoreo y levantamiento de medidas especiales de protección se garantice la participación efectiva de las y los defensoras y defensores beneficiarios de las medidas. En particular, la Comisión recomienda al Estado que asegure que el personal que participa en los esquemas de seguridad para defensoras y defensores sea designado con la participación y concertación de los beneficiarios de tal manera que les genere confianza.
5. Desarrolle una política pública destinada a la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos de defensores y defensoras, a través de investigaciones exhaustivas e independientes que permitan sancionar tanto a los autores materiales como intelectuales. La Comisión recomienda que como parte de esta política, el Estado establezca protocolos especializados de coordinación entre fiscalías y, en su caso, unificación de las investigaciones de los delitos cometidos contra las mismas organizaciones de la sociedad civil o contra los mismos defensoras y defensores para favorecer el avance de las investigaciones y la posible determinación de patrones de ataques, agresiones u hostigamientos.
6. Asegure el acceso a defensoras y defensores y del público, en general, a la información pública que obre en poder del Estado. Asimismo, que el Estado asegure el acceso efectivo del derecho de habeas data para defensoras y defensores con la finalidad de que tengan acceso a sus datos en los archivos de inteligencia y puedan solicitar su corrección, actualización o, en su caso, depuración de los archivos de inteligencia.

Referencias

Artículos:

- A. GRASA, Rafael. Artículo de análisis: Los retos de la gestión de la violencia directa en el posacuerdo - Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - FESCOL. Bogotá, Marzo 2016.
- B. MCDERMOTT, Jeremy. Artículo de análisis: Cómo se verá el panorama criminal tras un acuerdo de paz con las FARC. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - FESCOL. Bogotá, Mayo 2015.
- C. Fondos de Protección: Memorias. Encuentro internacional de protección a defensores de ddhh en las Américas. Junio 2016. www.somosdefensores.org
- D. Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de DHH, 2015.

Investigaciones:

- A. ÁLVAREZ Vanegas, Eduardo y PARDO CALDERÓN; Daniel (2016). Apuntes para la estabilización provisional de las FARC. Fundación Ideas para la Paz-FIP. Colombia 2016.
- B. GARZÓN, Juan Carlos, LLORENTE, María Victoria, ÁLVAREZ VANEGAS, Eduardo, PRECIADO, Andrés. Economías criminales en clave de posconflicto, Tendencias actuales y propuestas para hacerles frente. Fundación Ideas para la Paz - FIP. Colombia 2016.
- C. AGUIRRE, Katherine, ÁLVAREZ VANEGAS, Eduardo, PARDO CALDERÓN, Daniel. Claves y propuestas para un proceso viable, exitoso y transparente-desarme de las FARC. Fundación Ideas para la Paz - FIP. Colombia 2016.

- D. HERNÁNDEZ PEDRAZA, Zoraida. LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS COMO "ENEMIGO INTERNO" EN LA DOCTRINA MILITAR DE COLOMBIA ENTRE 1997 Y 2011: OBSTÁCULOS PARA EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS, Buenos Aires, Argentina, 2014.

STOP WARS

STOP WARS, Páren la Guerra contra los Defensores (as) es un ejercicio de reflexión e investigación realizado por el Programa Somos Defensores, que busca ahondar en elementos más estructurantes que de coyuntura, sobre causas que favorecen los ataques contra activistas de DDHH, aún en medio de un contexto donde las cifras de violencia socio política son las más bajas en 60 años, producto del silenciamiento de los fusiles.

Sin pretender dar una respuesta acabada, pero con el deseo de aportar elementos que contribuyan a dilucidar qué puede haber detrás del fenómeno de violencia contra defensores, tienen en sus manos, una trilogía de documentos con mirada retrospectiva sobre aspectos centrales, que a juicio del Programa Somos Defensores, han sido, son y pueden seguir siendo pieza clave en que esta problemática persista, a pesar – paradójicamente- de los mismos esfuerzos institucionales, y que ponen en tela de juicio la legitimidad del Estado colombiano frente a la violencia contra defensores y defensoras de DDHH.

Episodio I. Crímenes contra Defensores (as), La Impunidad Contraataca: Da cuenta de la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación para que los crímenes contra los activistas de DDHH persistan, al no investigar, o al menos, no dar resultados sobre centenares de homicidios en los últimos 9 años.

Episodio II. La Inteligencia en Colombia, El lado oscuro de la Fuerza: Presenta una lectura crítica, analítica e histórica del aciago papel de los servicios de inteligencia del Estado colombiano en la criminalización del movimiento social y de DDHH, y la incertidumbre que aún hoy persiste sobre su rol en este fenómeno y en el futuro mismo del país.

Episodio III. La Protección en Colombia, la Amenaza Fantasma: Muestra un detallado desarrollo de la normatividad que, desde el Ejecutivo Nacional, se ha realizado, centrado únicamente en la protección física, material e individual, sin pretender remover las causas estructurantes del problema.