

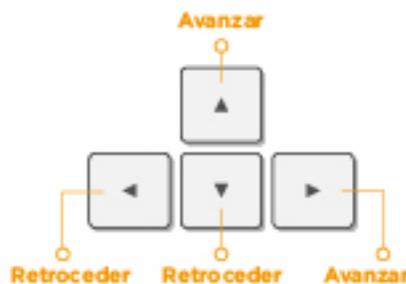


# LA PROTECCIÓN COLECTIVA DE LOS DEFENSORES DEL DERECHO A LA TIERRA Y EL TERRITORIO EN COLOMBIA: DESARROLLOS CONCEPTUALES Y DESAFÍOS METODOLÓGICOS

## Instrucciones de Navegación

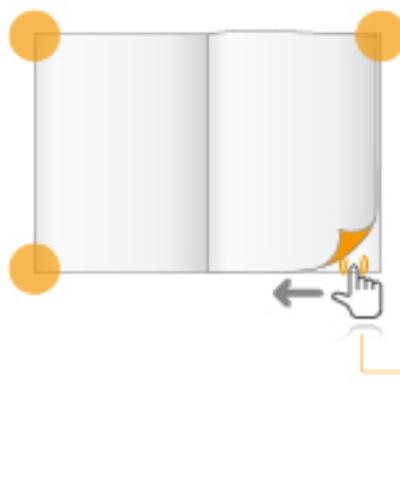


1. Haga CLICK en este ícono para ir a la tabla de contenido



### Navegación entre páginas

2. Útilice las flechas del teclado para avanzar o retroceder en las paginas de e-book



3. Usando el ratón (mouse) diríjase a las esquinas del e-book y haga CLICK sostenido para cambiar de página.





# LA PROTECCIÓN COLECTIVA DE LOS DEFENSORES DEL DERECHO A LA TIERRA Y EL TERRITORIO EN COLOMBIA:

DESARROLLOS CONCEPTUALES  
Y DESAFÍOS METODOLÓGICOS





9

**1. PRESENTACIÓN**



69

**4. HALLAZGOS Y PROPUESTAS DESDE LA INVESTIGACIÓN**

**2. MARCO INTRODUCTORIO A LA PROTECCIÓN COLECTIVA EN COLOMBIA**



21

**5. LA PROTECCIÓN A LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS COMO DDH Y SUJETOS SOCIALES**



95

55

**3. LA TIERRA Y EL TERRITORIO, OBJETOS DE LEGÍTIMA DEFENSA**



117

**6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS:**

# LA PROTECCIÓN COLECTIVA DE LOS DEFENSORES DEL DERECHO A LA TIERRA Y EL TERRITORIO EN COLOMBIA: DESARROLLOS CONCEPTUALES Y DESAFÍOS METODOLÓGICOS

## Protection Desk Colombia PDCOL

El Protection Desk Colombia, es una alianza constituida entre Pensamiento y Acción Social PAS - y Protection International - PI desde el año 2007. Tiene como propósito aumentar las capacidades de organizaciones, comunidades y personas que defienden los derechos humanos, para evaluar sus niveles de riesgo y gestionar su seguridad de manera autónoma, desde una perspectiva de prevención, protección colectiva y autoprotección, buscando preservar su vida y su integridad, así como su espacio de actuación.

Publicado por Pensamiento y Acción Social PAS y Protection International PI.

### Coordinadora del Programa

Alexandra Loaiza

### Autoras

Cristina Masso y Betty Pedraza López

### Fotografía

Pensamiento y Acción Social PAS  
Peace Watch Switzerland - Colombia

## Agradecimientos

Astrid Suárez  
Jahel Quiroga  
Jaime Prieto  
Zenaide Rodrigues  
Andrea Bastidas  
Sandra Froidevaux  
Diego Pérez  
Irma Perilla  
Programa Somos Defensores

A los campesinos y campesinas de Las Pavas defensores/as del derecho a la tierra y a su organización ASOCAB, por sus valiosas enseñanzas:

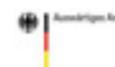
El contenido de este manual es responsabilidad de sus autoras y no compromete a las organizaciones e instituciones que apoyan esta publicación. Se ha elaborado esta publicación para beneficio de los defensores de derechos humanos. Se puede citar o fotocopiar para uso no comercial siempre que se cite la fuente.

En el texto se emplea un lenguaje masculino como genérico, con el único fin de facilitar la lectura y comprensión del contenido. No es intención de las autoras utilizar un lenguaje sexista ni discriminatorio.

## Publicado por:



## Con el apoyo de:





## 1. PRESENTACIÓN

**A** inicios de 2009, en el marco del peligro de la labor de los Defensores de Derechos Humanos -DDH- en Colombia, se creó el Protection Desk Colombia -PD-Col- con el objetivo de contribuir en el mejoramiento de las capacidades de gestión de la seguridad para los DDH en el país. Su creación en Colombia fue el resultado de una alianza entre Protection International -PI-, ONG internacional basada en Bélgica, y la Corporación colombiana Pensamiento y Acción Social -PAS-.

Desde su inicio, PD-Col ha trabajado de manera cercana con comunidades rurales que, en el contexto del conflicto armado interno, han sido directa o indirectamente víctimas de la violencia. Este trabajo permitió que, paulatinamente, encontrara su nicho de trabajo en el campo de los DDH colectivos que habitan y actúan en las áreas rurales del país. Su población prioritaria han sido organizaciones de campesinos, afrodescendientes, indígenas y mujeres rurales.

Desde 2011, PD-Col ha centrado su trabajo en comunidades campesinas en la región del Magdalena Medio en donde tanto el conflicto armado interno como los conflictos sobre la tierra, las han expuesto a altos niveles de riesgo y agresiones. Estas comunidades se encuentran inmersas en disputas por la tierra frente a intereses privados que buscan despojarlas de su territorio para ponerlo al servicio de megaproyectos: el cultivo de palma para la producción de aceite, la ganadería extensiva, la explotación petrolera, y el desarrollo de infraestructura vial o fluvial que se proyectan en la región.

La localización de estas comunidades en áreas remotas del país, y con un desarrollo precario, expone a este grupo de DDH a grandes dificultades

para defender sus derechos y ejercer su protección, lo cual aumenta su vulnerabilidad. Por ello el Protection Desk (en asocio con el programa Peace Wacht coordinado en Colombia por su socio natural -PAS-) lleva a cabo varias acciones: acompaña estas comunidades en sus lugares de residencia, apoya su formación en protección, fortalece su interlocución con autoridades y la incidencia que realizan ante ellas, divulga nacional e internacionalmente su situación e investiga para descifrar los factores clave que pueden conducir a mejorar su protección.

## 1.1. Justificación de la investigación

Tres elementos motivaron el trabajo de investigación que se presenta en este documento. El primero de ellos es la situación de riesgo de los DDH que habitan y actúan en las áreas rurales. El segundo se relaciona con la necesidad de ampliar el foco de atención de la protección de estos defensores más allá del Programa Gubernamental de Protección que, después de 15 años de operación, ha mostrado fuertes limitaciones para responder a los riesgos que enfrentan. Por último, se consideró el interés que, en 2015, despertó el tema de la protección colectiva en los escenarios de jurisprudencia y en el campo de los derechos humanos en Colombia. La combinación de estos tres elementos genera un escenario propicio para las reflexiones que se proponen.

### 1.1.1. Situación de los DDH y mayor vulnerabilidad de los DDH rurales

El concepto “defensores de derechos humanos -DDH-” nace en 1998 con la Declaración de los defensores de los derechos humanos promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>1</sup>. El concepto se refuerza con la creación de la figura del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en 2000 y, finalmente, toma un lugar definitivo en el campo de los derechos humanos con la promulgación de las Directrices de la Unión Europea sobre DDH, adoptadas en 2004 y actualizadas en 2008<sup>2</sup>. Los DDH han sido de-

<sup>1</sup> **Naciones Unidas.** Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General mediante la que se aprueba la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos. [En línea] 1998. [Fecha de consulta: junio 08 de 2015]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx>.

<sup>2</sup> **Unión Europea.** Directrices en materia de derechos humanos. [En línea] 2008. [Fecha de consulta: junio 08 de 2015]. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/more\\_info/revista\\_directrices\\_publicado\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/more_info/revista_directrices_publicado_es.pdf)

finidos como: “personas, grupos e instituciones de la sociedad que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Persiguen la promoción y la protección de los derechos civiles y políticos, y la promoción, la protección y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Promueven y protegen asimismo los derechos de los miembros de grupos tales como las comunidades indígenas. No se incluyen en esta definición los individuos o grupos que cometen actos violentos o propagan la violencia.”<sup>3</sup>

En Colombia, la apropiación de dicha noción ha sido lenta y ha tenido muchas tensiones. De una parte, la persistencia del conflicto interno armado, su degradación y las permanentes crisis humanitarias generadas por él; impusieron otras prioridades ligadas a la demanda de aplicación y respeto al Derecho Internacional Humanitario. De otra parte, durante varios años parte del movimiento nacional de derechos humanos consideró inconveniente destacar la situación de personas definidas como DDH por encima de las cifras nacionales de violaciones de derechos humanos; consideraba que centrar la atención de los organismos internacionales y del Estado solo en algunos casos de personas que sobresalían por su prestigio o reconocimiento público, escondía la violación generalizada de los derechos humanos que ocurría en el país.

En medio de estas tensiones, un papel definitivo en el cambio de esta situación jugó la sociedad civil colombiana, en particular el movimiento nacional de derechos humanos. Esto se refleja en tres hechos clave en materia de DDH: la creación del programa Somos Defensores en 1999, las visitas de las Relatoras Especiales para los Defensores de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Sra. Hina Jilani [2001] y Sra. Margareth Sekaya [2010]), y la campaña nacional e internacional Por el derecho a Defender los Derechos Humanos en Colombia, realizada entre septiembre de 2009 y diciembre de 2011<sup>4</sup>. Estos instrumentos permitieron visibili-

<sup>3</sup> **Unión Europea.** Directrices en Materia de Derechos Humanos. [En línea] S/F, [Fecha de consulta: agosto 03 de 2015]. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2016332%202008%20REV%202>

<sup>4</sup> Esta campaña se realizó con el respaldo de 292 organizaciones de 24 países. Estuvo bajo la coordinación de la Secretaría Técnica (conformada por las cuatro plataformas nacionales de derechos humanos: Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, Alianza de Organizaciones Sociales

zar, nacional e internacionalmente, que los DDH en Colombia constituyen un grupo poblacional altamente vulnerable a violaciones de derechos humanos y, por tanto, requiere de especial protección.

Entre 2002 y 2015, unos 3.228 DDH en Colombia fueron víctimas de ataques encaminados a obstaculizar o frenar su labor de defensa<sup>5</sup>. Estas cifras, que desde 2009 han venido en crecimiento, llevaron al país a ganar, desde 1996 y hasta 2013, el “deshonroso título de ser el país más peligroso del mundo para la actividad sindical”<sup>6</sup>. En 2015 el país se situó, por segundo año consecutivo, en el “primer lugar de las naciones más peligrosas para el ejercicio de la defensa de derechos”<sup>7</sup>. Para el mismo año, en América Latina fueron asesinados 87 DDH, el 60% de ellos en Colombia: “los/as defensores/as que afrontan más riesgo son los/as que trabajan por el medio ambiente, los pueblos indígenas y el derecho a la tierra; ellos fueron víctimas del 41 por ciento de los asesinatos”<sup>8</sup>. “Activistas del mundo entero están muriendo en cantidades nunca vistas por intentar defender su tierra y proteger el medio ambiente frente al aumento de la competencia por los recursos naturales. En 2014 observamos 116 casos de asesinatos de defensores de la tierra y el medio ambiente en 17 países. (...) Aproximadamente tres cuartas partes de estas muertes tuvieron lugar en Centroamérica y Sudamérica y el sureste asiático fue la segunda región más afectada. Una vez más, el país más perjudicado es Brasil, se-

guido de Colombia, Filipinas y Honduras”. (Global Witness.)<sup>9</sup> Como se verá más adelante, las cifras nacionales constatan la situación descrita.

Los recientes cambios en el contexto nacional han puesto al país a las puertas de un pos acuerdo, sin embargo, una salida negociada del conflicto interno armado con las FARC, parece lejos de poner fin a los ataques contra DDH pues “Hoy son más las personas amenazadas, asesinadas, detenidas y desaparecidas por defender los derechos de sus comunidades que hace 4 años”<sup>10</sup> (antes del inicio de los diálogos de paz). Por el contrario, los resultados del plebiscito del 02 de octubre de 2016, adverso al acuerdo suscrito entre el gobierno nacional y las FARC, han reflejado la polarización de la población colombiana y sus gobernantes en pro y en contra, profundizado el entorno desfavorable para los DDH y añadiendo a los líderes y activistas que defienden derechos asociados a la paz como nuevo grupo de alto riesgo.

### 1.1.2. Necesidad de explorar otras opciones para mejorar la protección de los DDH rurales

El Estado colombiano, desde 1997, ha construido un marco normativo y ha puesto en marcha múltiples acciones para proteger a las poblaciones en riesgo: los líderes, activistas sociales y DDH<sup>11</sup>. Una de ellas es la creación, en 2011, de la Unidad Nacional de Protección -UNP-, bajo la dirección del Ministerio del Interior, con la misión de: “articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo”<sup>12</sup>.

*y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia, Asamblea Permanente de la Sociedad Civil Por La Paz y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo-), las coordinaciones inter agenciales DIAL Y PODEC, U.S. Office on Colombia, ABColombia, ODHACO, y los programas de protección Somos Defensores y el Protection Desk. La Campaña realizó acciones de incidencia, comunicación y movilización, para ejercer una presión coordinada y continua que permitiera mejorar las condiciones en las que las defensoras y los defensores realizan su labor en Colombia. En particular, la campaña buscó poner fin a las judicializaciones sin fundamento, a los señalamientos sistemáticos, al mal uso de la inteligencia estatal y a la impunidad a violaciones contra los defensores y defensoras; también persiguió lograr mejoras estructurales en los programas de protección para personas en riesgo.*

<sup>5</sup> **Programa Somos Defensores.** Informes anuales. [En línea] 2002 a 2015. [Fecha de consulta: abril 08 de 2016]. Disponible en: [wttp://www.somosdefensores.org/](http://www.somosdefensores.org/)

<sup>6</sup> **Publicaciones Semana.** El país más peligroso para ser sindicalista. [En línea] 2012. [Fecha de consulta: junio 08 de 2015]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-pais-mas-peligroso-para-sindicalista/341867-3>

<sup>7</sup> **Lowgran, Jim, Front Line Defenders.** 54 Defensores de derechos humanos fueron asesinados en Colombia durante 2015. [En línea] 2016 [Fecha de consulta: febrero 18 de 2016]. Disponible en: <http://www.contagioradio.com/54-defensores-de-derechos-humanos-fueron-asesinados-en-colombia-durante-2015-articulo-19057/>.

<sup>8</sup> **Front Line Defenders.** Stop the Killing Of Human Rigths Defenders. Informe Anual 2016. [En línea] 2016. [Fecha de consulta: junio 08 de 2015]. Disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/2016-annual-report>

<sup>9</sup> **Global Witness.** ¿cuántos más?. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: enero 17 de 2016]. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/cuantos-mas/>

<sup>10</sup> **Pensamiento y Acción Social.** Para los defensores de DDH la guerra no para. [En línea] 2016. [Fecha de consulta: marzo de 2016]. Disponible en: <http://www.pas.org.co/#!blank-4/ty67b>

<sup>11</sup> **Para mayor información consultar a Martín, María y Eguren Luis Enrique en: Protección de Defensores de Derechos Humanos: Buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia. Volumen I: Legislación, Políticas Nacionales y Oficinas para Defensores. Protection International. Bélgica, Bruselas. 2009**

<sup>12</sup> **Unidad Nacional de Protección.** Quienes Somos. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: junio 08

Como se puede derivar de su acto de creación<sup>13</sup>, la lógica de la protección (y por lo tanto de las medidas de protección concebidas por esta entidad) se enfoca en la perspectiva física, material e individual. Esta característica ha llevado al diseño de medidas de protección como carros blindados, chalecos anti-balas, celulares, blindaje de sedes, entre otras. Dicha perspectiva puede resultar útil para afrontar el riesgo en caso de DDH que actúan en un medio urbano; sin embargo, no logra dar respuesta al riesgo que enfrenta un DDH en el medio rural, aún menos cuando el sujeto expuesto al riesgo no es un individuo sino un colectivo.

La insuficiencia de estas acciones para enfrentar y disminuir los riesgos que afectan la vida, la integridad y los derechos de los DDH, especialmente aquellos que habitan y actúan en y desde las áreas rurales en Colombia, se constata al considerar las cifras que señalan la cantidad de ataques y asesinatos de los que son víctimas, así como al evidenciar las principales falencias de la oferta estatal en materia de protección. Algunas de estas falencias son:

- Desconexión entre la protección, la investigación y la aplicación de justicia. Esta escisión perpetúa la impunidad sobre quienes atacan y asesinan a DDH que viven tanto en la ciudad como en el campo. A esto se suma un sistema de justicia que no garantiza la imparcialidad entre un sector con poderes personales, con alta influencia regional y local; y las comunidades campesinas víctimas, las cuales viven en un contexto de alta vulnerabilidad.
- Medidas de protección que no guardan coherencia entre los riesgos y amenazas que enfrentan los DDH rurales, y los contextos en que viven y actúan. Esta falencia se ejemplifica con la adjudicación de chalecos, celulares o vehículos que no son útiles para evitar la criminalización

de 2015]. Disponible en: <http://www.unp.gov.co/quienessomos>

<sup>13</sup> El decreto 4065 de 2011 afirma que el objetivo de la UNP es “articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”. (Subrayado añadido). Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 4065. Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: febrero 10 de 2016]. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basicdoc/decreto\\_4065\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basicdoc/decreto_4065_2011.html)

de un defensor, o para sortear la destrucción de sus medios de vida (cultivos y semovientes).

- Un modelo de protección que no actúa sobre las causas ni reconoce los nuevos factores del riesgo o la amenaza. Estas causas y factores están relacionados con la incorporación a un modelo económico específico de tierras y territorios ocupados por las comunidades rurales, presión que utiliza vías legales e ilegales.
- Una protección dispersa en cuanto a normas e instituciones, lo cual impide una actuación estatal coordinada. La protección queda reducida casi exclusivamente a la oferta de la Unidad Nacional de Protección. Ejemplo de ello, es la reticencia a la adopción de medidas políticas de protección como los reconocimientos públicos a la labor de los defensores.
- Un programa de protección que no dialoga con los protegidos para definir las medidas más adecuadas a sus riesgos y características. Esta falta de diálogo también se da con la sociedad civil, lo cual evita la participación en el seguimiento, el control y la evaluación de su actuación y su eficacia. Un ejemplo de las consecuencias que puede acarrear esto es la adjudicación de chalecos antibalas a población que vive en zonas muy calurosas o la entrega de celulares en zonas sin cobertura.
- Oferta recurrente de medidas individuales concentradas únicamente en líderes o dirigentes. Esta oferta no tiene en cuenta un análisis de riesgo que indica la tendencia a asesinar a familiares de los dirigentes o a miembros de base de las organizaciones sociales.
- Un programa de protección que se convirtió en espacio de corrupción. En 2015, tres años después de que el Programa Somos Defensores advirtiera sobre situaciones irregulares, la Contraloría General de la República realizó un control fiscal para la Unidad Nacional de Protección e identificó un detrimento patrimonial por \$14.790 millones, resultado del pago de tiquetes aéreos, peajes y gasolina sin los debidos soportes, problemas administrativos y de funcionamiento y compras innecesarias; todo lo cual indica la existencia de una red de corrupción.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> La República. Unidad Nacional de Protección tiene déficit fiscal de \$ 40.000 millones. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: agosto 28 de 2016]. Disponible en [http://www.larepublica.co/unidad-nacional-de-proteccion-tiene-un-d%C3%A9ficit-fiscal-de-40000-millones\\_283866](http://www.larepublica.co/unidad-nacional-de-proteccion-tiene-un-d%C3%A9ficit-fiscal-de-40000-millones_283866)

### 1.1.3. Mayor visibilidad del tema de protección colectiva

De manera indirecta, el tema de la protección colectiva estuvo presente en el escenario normativo nacional referido al orden público y el desplazamiento forzado, desde 1997. En 2004, la Corte Constitucional hizo la primera referencia directa a la protección colectiva cuando, a través de la Sentencia T025, requirió al gobierno nacional la creación de un instrumento para diagnosticar la situación de riesgo colectivo. En ese momento, la situación de riesgo a la que se hacía referencia era el desplazamiento forzado.

El Sistema de Información Sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos -SIADDHH-, del Programa Somos Defensores, calculó que, en 2012, 120 organizaciones sociales y de derechos humanos fueron víctimas de algún tipo de agresión; en 2013 sucedió lo mismo con 185 organizaciones<sup>15</sup>. A pesar de esto, solo hasta agosto de 2015 la protección colectiva empezó a tener lugar propio en el escenario nacional; esto ocurrió cuando el gobierno nacional profirió la Resolución 1085 mediante la cual estableció la Ruta de Protección Colectiva.

De manera paralela, desde la sociedad civil, el Comité Permanente de Derechos Humanos (CPDH) formuló un *Protocolo Para la Protección de Comunidades Campesinas en el Marco del Post-conflicto*. Este documento se presentó como propuesta al gobierno nacional luego de consultar con los fondos y programas de protección que operan en el país. A estas acciones, se sumó, en noviembre de 2015, la realización del primer Comité de Evaluación de Riesgo Colectivo en el Cauca<sup>16</sup>. Todo ello impulsó la visibilidad del tema en el escenario nacional, y mostró la pertinencia de rastrear los diversos abordajes que ha tenido la protección colectiva en el país. El trabajo formulado abrió un camino para avanzar en el desarrollo de nuevos enfoques más sensibles a las necesidades reales de protección de los DDH rurales. Como se verá a lo largo de este documento, avances como la expedición de la resolución 1085, transita sobre un camino lleno de complejidades y confusiones que impiden superar una interpretación restringida de la protección.

<sup>15</sup> Programa Somos Defensores. *Protección al Tablero. Informe Especial. Factoría Gráfica Editores. Bogotá, 2013. (pp, 28).*

<sup>16</sup> Unidad Nacional de Protección. *UNP Inició evaluaciones de riesgo colectivo en el Cauca. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: diciembre 09 de 2015]. Disponible en <http://www.unp.gov.co/noticias-noviembre-004>*

### 1.2. Objetivo y alcances

En esta investigación se explora un enfoque comprensivo de la protección para DDH rurales ligados a la defensa de la tierra y el territorio. La lectura se realiza a partir del concepto de protección colectiva y las posibilidades que este ofrece. En este marco, los objetivos específicos que orientan su desarrollo son:

1. Ofrecer una revisión crítica de los abordajes que ha tenido el tema de la protección colectiva en Colombia.
2. Aportar elementos conceptuales y metodológicos cuya función sea suscitar una reflexión que rompa los límites restrictivos de la concepción de la protección.
3. Derivar de las experiencias de protección de las organizaciones rurales DDH con las cuales ha trabajado el Protection Desk, claves, estrategias y/o medidas de protección, que alimenten un enfoque alternativo de la protección colectiva.

En relación a los alcances, es importante destacar que la amplitud y la complejidad del tema, obligó delimitar el sujeto de estudio para esta investigación. Se priorizó en una primera etapa a los DDH campesinos que ejercen su derecho a la defensa del territorio. No obstante, para próximas etapas PD-Col, continuará con la investigación y la profundización sobre la protección colectiva de comunidades indígenas. Esta perspectiva permite el abordaje de una segunda etapa en esta investigación que se desarrollará entre el último trimestre de 2015 y el primer trimestre de 2016.

### 1.3. Metodología

Esta investigación se alimentó del trabajo y la experiencia adquirida por el PD-Col durante sus seis años de funcionamiento en Colombia con DDH colectivos, en alto riesgo y asentados en áreas rurales<sup>17</sup>. Se profundizó un

<sup>17</sup> Cinco organizaciones afrodescendientes: *Foro Inter étnico de Solidaridad Chocó, Consejo Comunitario de Cajambre, Consejo Comunitario de Anchicayá, Coordinación de los Consejos Comunitarios del Kilómetro 8 de Buenaventura y la Coordinadora de Consejos Comunitarios - COCOCAUCA-*

estudio de caso realizado con la comunidad campesina de Las Pavas, organizada en la Asociación Campesina de Buenos Aires -ASOCAB-. Esta comunidad tiene una trayectoria de más de veinte años en la defensa del derecho a la tierra y el territorio y ha sido víctima de agresión y hostigamiento continuo desde 2009. En 2014, cuando distintas entidades gubernamentales aún discutían de manera interna la conveniencia de expedir la Ruta de Protección Colectiva, estas agresiones llevaron a ASOCAB a formular y presentar al gobierno nacional (específicamente a la Unidad Nacional de Protección), una propuesta de protección colectiva que, aunque en su momento fue aprobada, aún está pendiente de materialización.

Para el desarrollo de esta investigación, se consultaron fuentes primarias y secundarias y se realizaron entrevistas semi-estructuradas con funcionarios de la OACNUDH, ONG y miembros de ASOCAB; todos ellos expertos en el tema. El estudio de caso de la comunidad de Las Pavas fue realizado con ASOCAB<sup>18</sup> y se utilizó la metodología del análisis situacional del riesgo, combinada con técnicas de cartografía social y grupos focales<sup>19</sup>.

Así, se tomaron dos grupos focales, los cuales tendieron vínculos entre el riesgo-amenaza, el territorio, las situaciones la vida cotidiana rural y las labores de defensa de derechos (siembra, cosecha, entradas y salidas, pesca, tránsito de niños y mujeres, interposición de denuncias judiciales, etc.). También ubicaron sobre un mapa del territorio en disputa, los puntos seguros, los puntos medianamente seguros y los inseguros. Las marcas siguieron la percepción sentida, y la cantidad y frecuencia de ataques

ocurridos; esto permitió tanto asociar estos puntos a situaciones cotidianas en que desenvuelven su vida, como describir las formas en que han respondido a cada uno de los riesgos identificados.

Finalmente, es importante destacar que, por motivos de seguridad y para garantizar la confidencialidad de la información, no se mencionan explícitamente las medidas y estrategias de protección utilizadas por la organización estudiada.

*cuatro organizaciones de mujeres: Asociación de Mujeres del Oriente Antioqueño-AMOR, Red Mujer y Participación de Cundinamarca, Mujeres Sembradoras de Vida y Paz de Samaniego, Nariño y la Alianza Departamental Tejedoras de Vida de Putumayo (liderada por la Ruta Pacífica de Mujeres y Asociación Consejo de Mujeres de Buenaventura); tres organizaciones o grupos campesinos: Asociación de Campesinos de Buenos Aires- ASOCAB, Asociación de Productores de Simití -ASPROAS, Asociación de Asociación Agrícola, Pecuaria y Pesquera del Guayabo- AGROPEGU y la Mesa Departamental de Tierras de Córdoba (16 grupos o comunidades que adelantan procesos de defensa de tierras). Todas estas organizaciones y grupos articulados a la Red de Iniciativas de Paz Desde la Base. (Escenario nacional creado bajo el liderazgo del socio local -PAS- en 2005 para articular 33 organizaciones y comunidades locales o regionales en pro de la construcción de paz desde la base).*

<sup>18</sup> Como la "Comunidad de Las Pavas", se conoce a un grupo de campesinos víctimas de desplazamiento forzado, los cuales se organizaron en la Asociación de Campesinos de Buenos Aires ASOCAB. Desde hace 20 años, los campesinos adelantan una lucha por la defensa de su territorio; son 123 familias que hacen parte de la comunidad residente mayoritariamente en el caserío Buenos Aires (municipio El Peñón, Departamento de Bolívar).

<sup>19</sup> Se conformaron dos grupos focales que reunieron a un total de 25 miembros de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires (ASOCAB). El primero con residentes en el territorio en disputa (predio Las Pavas), y el segundo con residentes en Buenos Aires.



## 2. MARCO INTRODUCTORIO A LA PROTECCIÓN COLECTIVA EN COLOMBIA

### 2.1. Antecedentes y experiencias de protección colectiva

#### 2.1.1. El origen

**E**l 18 de julio de 1997, luego de 10 años de discusión entre organizaciones de derechos humanos y varios gobiernos colombianos (Virgilio Barco [1986 - 1990], César Gaviria [1990- 1994] y Ernesto Samper [1994 - 1998]), fue emitida la Ley 387. Mediante esta ley, el gobierno colombiano reconoció la existencia del desplazamiento forzado en el país y los daños que esta violación de derechos humanos generó, solo entre 1985 y 1999, sobre casi dos millones de personas de la población civil, especialmente rural<sup>20</sup>. Dicha ley, en su artículo 29, refirió la obligación del Estado a brindar protección: “La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, bajo los parámetros que establezca el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. La evaluación de la situación de seguridad de los desplazados se hará en estrecha colaboración con el Ministerio Público, la Iglesia y las Organizaciones No Gubernamentales que realicen actividades en las zonas de expulsión”<sup>21</sup>.

20 **CODHES.** *Esta guerra no es nuestra... y la estamos perdiendo.* [En línea] 2000. [Fecha de consulta: noviembre 2016]. Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/pdf/codhes02.pdf>

21 **Congreso de Colombia.** *Ley 387/1997: Por la cual se adoptan medidas para la prevención del*

De la mano de este reconocimiento aparece, por primera vez en el escenario normativo, el tema de la protección como una responsabilidad del Estado hacia la población. Literalmente afirma en el artículo 3º: “Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”<sup>22</sup>.

Promulgar esta ley configura la primera actuación del Estado en torno al tema de la protección colectiva. Se trata entonces de proteger a una persona que forma parte de un amplísimo grupo conformado en la actualidad por casi seis millones de hombres, mujeres, niños y niñas.<sup>23</sup> Este grupo comparte la condición de haber vivido el desplazamiento forzado, la previa violación de múltiples derechos humanos y los efectos posteriores que produjo dicha violación. Así el tema de la protección se ata inexorablemente al desplazamiento forzado: hasta 2015, todos los desarrollos normativos hechos sobre el tema de protección se soportan en la Ley 418-Ley de orden público y la Ley 387- De desplazamiento Forzado.

### 2.1.2. El Sistema de Alertas Tempranas (SAT)

Cuatro años después de promulgada la Ley 387, la Defensoría del Pueblo creó el Sistema de Alertas Tempranas -SAT-, en 2001. Mediante este instrumento la institución “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 el deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas.”<sup>24</sup>

Con un carácter eminentemente preventivo, la Defensoría del Pueblo recaba información referida a “la situación particular, la población afectada, la descripción de los factores que amenazan los derechos de las comunidades, los grupos armados ilegales en la zona, las factibles infracciones al derecho internacional humanitario, los derechos fundamentales amenazados, la valoración del riesgo y las autoridades vinculadas al deber de protección y las recomendaciones en cada caso...”<sup>25</sup>; su análisis le permite emitir Informes de Riesgo<sup>26</sup> focalizados, cuando refieren a la población y el territorio de un solo municipio, o de alcance intermedio, cuando los riesgos afectan a dos o más municipios. La emisión de informes se complementa con Notas de Seguimiento que muestran la evolución de los riesgos detectados inicialmente.

Las alertas Tempranas son emitidas por Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas -CIAT-, con base en los Informes de Riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo. Esta Comisión, conformada por una instancia política<sup>27</sup>

*desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [En línea] 1997. [Fecha de consulta: marzo 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>*

<sup>22</sup> **Congreso de Colombia.** Ley 387/1997: “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [En línea] 1997. [Fecha de consulta: marzo 2016 febrero 17 de 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

<sup>23</sup> La Ley 387/1997, cita en su Artículo 1º: “Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alterar drásticamente el orden público.” Ley 387/1997: Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia” [En línea] 1997. [Fecha de consulta: febrero 17 de 2016], Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

<sup>24</sup> **Defensoría del Pueblo.** Sistema de Alertas Tempranas. [En línea] 2001. [Fecha de consulta: febrero 15 de 2016]. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm> Subrayados añadidos.

<sup>25</sup> **Defensoría del Pueblo.** Sistema de Alertas Tempranas. [En línea] 2001. [Fecha de consulta: febrero 15 de 2016]. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm> Subrayados añadidos.

<sup>26</sup> Entre 2002 y octubre de 2008, la Defensoría del Pueblo emitió 363 Informes de Riesgo con 259 Notas de Seguimiento. **Escobar Gutiérrez y Guillermo Mauricio.** La Dimensión Preventiva del Sistema de Alertas Tempranas SAT de la Defensoría Del Pueblo y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas CIAT en Colombia: Entre El Imperativo Bélico y el Humanitario. [En línea] 2008. [Fecha de consulta: febrero 15 de 2016]. Disponible en: <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/7769/1/tesis454.pdf>

<sup>27</sup> Conformada por: 1. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien la presidirá; 2. El Ministro de la Defensa Nacional o su delegado; 3. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, quien podrá delegar en el Director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario, o quien haga sus veces; 4. El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o su delegado; 5. El Comandante General de las Fuerza Militares o su delegado; 6. El Director de la Policía Nacional o su delegado. Asistirán como invitados permanentes: el Procurador

y una instancia operativa<sup>28</sup>, también es responsable de coordinar la respuesta institucional y dar seguimiento a los Informes de Riesgo y sus respectivas Notas de Seguimiento. El SAT tiene un anclaje geográfico/territorial y permite la identificación de riesgos y vulnerabilidades ampliamente contextualizados. La identificación se produce tanto para personas, como para comunidades, pueblos étnicos y organizaciones.

La efectividad del SAT como instrumento de protección preventiva, ha estado en permanente discusión. Estos debates se han dado por la ruptura entre la lectura del riesgo de la Defensoría del Pueblo y el trabajo del CIAT para la activación de la respuesta inmediata para conjurar o disminuir el impacto del riesgo sobre la población civil. Así, “La mayor dificultad que ha enfrentado el SAT es la renuencia de las autoridades gubernamentales –principalmente militares y de Policía- a dar crédito a los anuncios de amenaza o riesgo. En múltiples ocasiones, oficiales de alto rango de las fuerzas militares y de Policía han cuestionado la validez de la información producida por el SAT, negando la existencia de factores de riesgo, poniendo en duda la presencia de grupos armados ilegales en una región, minimizando los efectos dañosos sobre las comunidades, o descalificando las fuentes utilizadas por el SAT –en especial las organizaciones comunitarias y de derechos humanos”<sup>29</sup>. Esto explica que según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados entre 2002

y 2006 “de los 121 informes de riesgo presentados en relación con municipios con situación crítica de desplazamiento, el CIAT tan sólo emitió alertas en el 26% de los casos”<sup>30</sup>.

En relación con el funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas el gobierno nacional y el movimiento nacional de derechos humanos, han mantenido tensiones constantes que hasta la fecha no han encontrado soluciones de fondo. Los ejes temáticos de dichas tensiones han sido, entre otros<sup>31</sup>:

- La no emisión de las Alertas Tempranas por parte del CIAT<sup>32</sup> en todos los casos en que la Defensoría del Pueblo emite un Informe de Riesgo.
- La restricción del SAT al seguimiento y la evaluación de riesgos exclusivamente asociados al conflicto armado y sus actores ilegales. Esto impide la elaboración de informes de riesgos asociados a violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas estatales.
- El carácter no vinculante de las Alertas Tempranas y la inexistencia de consecuencias disciplinarias y penales por su incumplimiento.
- El manejo discrecional de la información sobre las Alertas Tempranas emitidas, que hacen posible el acceso solo a través de derechos de petición.
- Las medidas recomendadas para responder a una Alerta temprana tienen un peso militar excesivo, carecen de integralidad y no responden al contexto ni a los factores que generan el riesgo.
- Los informes de Riesgo y las Alertas Tempranas no están suficientemente articulados con los instrumentos de prevención, la política

*General de la Nación o su delegado; el Defensor del Pueblo o su delegado; el Fiscal General de la Nación o su delegado; el Presidente de la Federación Nacional de Gobernadores o su delegado, el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios o su delegado. Decreto 2780 DE 2010 [En línea] 2010 [Fecha de consulta: noviembre 22 de 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40084>.*

<sup>28</sup> Conformada por: 1. El Viceministro del Interior, quien podrá delegar su participación en un funcionario de la Dirección de Gobernabilidad Territorial, quien la presidirá; 2. El Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional o su delegado; 3. El Jefe de Operaciones Conjuntas de las Fuerzas Militares o su delegado; 4. El Director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional o su delegado; 5. Un delegado del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario y, 6. Un Delegado de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Asistirán como invitados permanentes a esta instancia, un delegado del Ministerio de la Protección Social; un delegado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); un delegado de la Fiscalía General de la Nación; el Jefe de Inteligencia y Contrainteligencia Militar Conjunta; el Director de Inteligencia de la Policía Nacional; el Defensor Delegado para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil o su delegado; el Procurador Delegado para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos o su delegado; el Gobernador o el Secretario de Gobierno o del Interior del respectivo Departamento y el Alcalde o Alcaldes de los municipios a que se refiera el Informe de Riesgo o Nota de Seguimiento o el informe de autoridad competente, objeto de análisis. Decreto 2780 DE 2010 [En línea] 2010 [Fecha de consulta: noviembre 22 de 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40084>.

<sup>29</sup> Prieto, Jaime. *La Protección en situaciones de conflicto armado. Documento de consultoría contratado por Oxfam GB. Mimeografiado. Bogotá, 01 de agosto de 2005. Pág. 41.*

<sup>30</sup> ACNUR. *Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero de 2004-abril de 2007. Ricardo Alonso / Torre Gráfica. Bogotá, agosto de 2007. Pág.218.*

<sup>31</sup> Mesa Nacional de Garantías para la labor de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunidades. *Memorias. Octava Mesa Temática. Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y Comisión Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT). Bogotá, agosto 03 de 2012. [En línea] 2011 [Fecha de consulta: noviembre 23 de 2016]. Disponible en: <http://www.tudefiendesmisderechos.com/jscripts/ckeditor/kcfinder/upload/files/MNG-Cap15.pdf>.*

<sup>32</sup> En 2011 esta facultad fue otorgada directamente al Ministro del Interior al interior del CIAT. Decreto 4800 de 2011-art. 200 parágrafo 2 Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011. [En línea] 2011 [Fecha de consulta: noviembre 23 de 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063>

pública de protección y los análisis de riesgo que se realizan sobre la situación de las personas que solicitan medidas de protección a la UNP.

No obstante lo expresado, el SAT se convierte en un instrumento importante que prueba la omisión estatal en el cumplimiento de su deber de protección: “produciendo en algunos casos el inicio de investigaciones disciplinarias y/o penales –Mapiripán (Meta) y Chengue (Sucre) y, en otros –aunque escasos–, la destitución de los oficiales militares que desatendieron los llamados de alerta o urgencia”<sup>33</sup>. Recientemente, ha servido como sustento para evaluar las solicitudes de protección presentadas ante la Unidad Nacional de Protección, así como, reclamaciones de restitución de derechos de comunidades que han sido víctimas de violaciones de derechos humanos en procesos adelantados por la Unidad de Víctimas.<sup>34</sup>

### 2.1.3. Programa de Defensores Comunitarios

Este programa tuvo origen en “una propuesta construida por las propias comunidades, en particular, por la comunidad de Cacarica en 1999.”<sup>35</sup> Fue retomado entre 2002 y 2011 por la Defensoría del Pueblo con el apoyo financiero de la cooperación de Suecia y el Acnur se instaló inicialmente en la Costa Pacífica colombiana y se extendió a 20 departamentos del país<sup>36</sup>. Se trata de un programa de “acompañamiento permanente a co-

munidades víctimas o en riesgo, en zonas afectadas por el conflicto armado a través del ejercicio y promoción de la acción estatal que permita la prevención y la protección de la población civil...”<sup>37</sup>.

La figura del Defensor Comunitario operó con contratistas externos y, a partir de 2012, lentamente se incorporó (hasta el día de hoy) a la estructura de la Defensoría del Pueblo con financiación del Presupuesto General de la Nación. Durante su permanencia en terreno, estos defensores realizan varias acciones: promueven los derechos humanos, exigen el respeto al DIH y apoyan los esfuerzos que realizan las comunidades en peligro, en materia de protección y desarrollo de planes de vida. Estos defensores están articulados institucionalmente a las Defensorías Regionales y actúan bajo la supervisión de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. En tal sentido, obran como representantes del Estado y garantes de derechos frente a las comunidades acompañadas.

A pesar de la importancia que ganó este programa en el país, la mera presencia del defensor no generaba los resultados esperados. En este sentido, el ACNUR afirmó en 2007 que “Desde la perspectiva de revisión del alcance del papel de defensores comunitarios, el interrogante que surge es cuál es el papel institucional, más allá de la presencia misma del defensor comunitario si no se logra con ella propiciar una respuesta institucional, coherente con los riesgos de las comunidades”<sup>38</sup>. Este panorama es resultado de la insuficiente articulación local y departamental entre la figura de un defensor comunitario con la institucionalidad de la misma Defensoría, la Fiscalía y las autoridades municipales, departamentales y nacionales, con excepción de la Corte Constitucional. En palabras de otros autores “Una institución nacional de derechos humanos, aun siendo una de las más fuertes en América Latina, y aun contando

33 *El caso más relevante es el del general Bravo Silva: suspendido y luego destituido con ocasión de la masacre de La Gabarra, en la región del Catatumbo. La sentencia se dio al haber desatendido una Alerta Temprana emitida por la Asociación Minga. Prieto, Jaime. La Protección en situaciones de conflicto armado. Documento de consultoría contratado por Oxfam GB. Mimeografiado. Bogotá, 01 de agosto de 2005. Pág. 43.*

34 *Con base en Informes de Riesgo de la Defensoría, en 2015 fueron otorgadas medidas de protección a dos líderes de la Comunidad de El Guayabo, en Pto. Wilches, Santander. En el mismo año, fue reconocida la condición de víctimas de desplazamiento forzado a la comunidad de Las Pavas.*

35 **ACNUR.** Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. Enero de 2004-abril de 2007. Ricardo Alonso / Torre Gráfica. Bogotá, agosto de 2007. Pág. 222.

36 *Los Defensores Comunitarios actuaron en los departamentos de Córdoba, Sucre, Magdalena, Bolívar, Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Santander, Cundinamarca, Tolima, Caldas, Huila, Norte de Santander, Arauca, Casanare, Meta, Guaviare, Caquetá, Putumayo y la región del Magdalena Medio, 16 de ellos con el apoyo financiero del Acnur y 14 con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia. ACNUR. Rindiendo cuentas. Avances frente a los objetivos claves. Operación Acnur en Colombia. 2012-2014. [En línea] 2013 [Fecha de consulta: noviembre 24 de 2016]. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9461> y **Bye, Vegard y Romero Martha Inés.** Evaluación de Término medio del proyecto Embajada de Suecia - Defensoría del Pueblo, Colombia: “Acción Regionalizada para la protección y restitución de derechos”. 2011. [En línea] 2013 [Fecha de consulta: noviembre 24 de 2016]. Disponible en: <http://www.sida.se/>*

[contentassets/003db36b5c4a4255bcce1d7557e4063c/evaluaci243n-de-t233rmino-medio-del-proyecto-embajada-de-suecia-8211-defensor237a-del-pueblo-colombia-8220acci\\_3244.pdf](http://contentassets/003db36b5c4a4255bcce1d7557e4063c/evaluaci243n-de-t233rmino-medio-del-proyecto-embajada-de-suecia-8211-defensor237a-del-pueblo-colombia-8220acci_3244.pdf).

37 **Defensoría del Pueblo.** Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. [En línea] S/F. [Fecha de consulta: febrero 16 de 2016]. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/defensoriasdelegadas/1449/Para-los-derechos-de-la-poblaci%C3%B3n-desplazada.htm>

38 **ACNUR.** Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. Enero de 2004-abril de 2007. Ricardo Alonso / Torre Gráfica. Bogotá, agosto de 2007. Pág. 223.

con un alto nivel de confianza de parte de las víctimas de violaciones de derechos humanos, no puede ofrecer una protección efectiva a menos que tenga una estrategia eficaz para la incidencia e interlocución con las instancias que deciden sobre la diferencia entre violación y protección de derechos humanos (las fuerzas de orden público), y con todo el sistema judicial”<sup>39</sup>.

ACNUR también alertó en su momento que una actuación centrada en una sola comunidad genera el riesgo de provocar insostenibilidad política y social de la intervención en el territorio. Por ello, contrario a lo esperado, el programa puede convertirse en un factor de riesgo para la comunidad acompañada, pues se corre el riesgo de que comunidades vecinas las etiqueten como peligrosas. Comunidades como Cacarica, Riosucio, Chocó o San José de Apartado, Apartado, Antioquia son un claro ejemplo de esos riesgos. La extensión de la figura de Defensores Comunitarios a otras regiones del país con el tiempo disminuyó el impacto de este riesgo.

Otro punto de vista, señala que la falla más notoria de los Defensores Comunitarios es que: “[si bien] tienen un efecto disuasivo frente a presentes o potenciales acciones agresoras, por lo cual ‘blindan’ a las comunidades, no tienen suficientes garantías de seguridad. Por la esencia de su trabajo, a menudo reciben amenazas de todos los actores armados. También hay desconfianza de la fuerza pública. Para la mayoría, su mejor esquema de seguridad es la misma comunidad. Sus riesgos son inherentes a la labor defensorial que realizan y en este sentido pasan fácilmente a ser objetivo o sufrir las mismas vulnerabilidades de las comunidades a quienes acompañan. Podrían ser judicializados por su labor, o amenazados y tener que salir de la zona, ‘salen los líderes y salen los defensores’.(...) Los Defensores Comunitarios inciden en espacios locales de atención a población en situación de desplazamiento; deben coordinar con autoridades municipales como el alcalde, el Personero Municipal, el Inspector/a de policía, etc., pero en muchos casos y por las dinámicas locales, es una acción solitaria que genera relaciones complicadas con otros actores del Estado (funcionarios municipales, fuerza pública)”<sup>40</sup>.

39 **Bye, Vegard y Martha Inés Romero.** *Evaluación de Término Medio del Proyecto Embajada de Suecia - Defensoría del Pueblo, Colombia: “Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos”.* [En línea] 2011. [Fecha de consulta: febrero 17 de 2016]. Disponible en: <http://www.sida.se/publications>. Pág. 32.

40 **Bye, Vegard y Martha Inés Romero.** *Evaluación de Término Medio del Proyecto Embajada de Suecia - Defensoría del Pueblo, Colombia: “Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de*

### 2.1.4. El Programa de protección a comunidades en riesgo

En 2005, se crea el Programa de Protección a Comunidades en Riesgo con el objetivo de “elevar los niveles de protección de los derechos a la vida, la integridad y la libertad, por parte de las instituciones estatales del orden nacional, regional y local en beneficio de los habitantes de las comunidades en Riesgo”<sup>41</sup>. Este programa fue diseñado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y la Red de Solidaridad Social<sup>42</sup> con el auspicio de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos -AID-MSD-. Sus estrategias de acción fueron cuatro:

- 1) Fortalecer a las comunidades para detectar el riesgo, formular estrategias de prevención y protección, y elevar sus demandas a las autoridades;
- 2) fortalecer a las autoridades públicas en el ámbito regional y local para que estén en capacidad de responder a las demandas de prevención y protección;
- 3) generar escenarios de concertación entre comunidades y autoridades para definir planes de acción que reduzcan la vulnerabilidad de las comunidades y creen un ambiente favorable al ejercicio de sus derechos y,
- 4) formular una política pública de prevención y protección a las comunidades en riesgo por efecto de la confrontación armada y la violencia política.

*Derechos”.* [En línea] 2011. [Fecha de consulta: febrero 17 de 2016]. Disponible en: <http://www.sida.se/publications>.

41 **Programa Presidencial de Derechos Humanos.** *Los Derechos de las Comunidades en Riesgo.* [En línea] 2006. [Fecha de consulta: febrero 17 de 2016] Boletín Número 11, Marzo de 2006. Disponible en: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Destacados/Documents/2010/Documentos/boletin11-comunidades.pdf>

42 *Hoy Departamento de la Prosperidad Social-DPS.*



Este programa fue objeto de una focalización geográfica que, utilizando 11 criterios<sup>43</sup>, llevó a la selección de 12 zonas de intervención<sup>44</sup>. Con esta focalización se logró llegar a poblaciones campesinas, comunidades afrocolombianas, comunidades indígenas, autoridades regionales y locales; población ubicada en 16 departamentos, 51 municipios y 71 comunidades. ONG y entidades de cooperación, refieren que la focalización en comunidades asentadas en microrregiones (veredas del área rural de un municipio), limitó el alcance de las estrategias de protección definidas y dificultó la vinculación de autoridades político administrativas responsables en materia de derechos humanos, especialmente, en la atención al desplazamiento forzado<sup>45</sup>. La no correspondencia entre la microrregión focalizada y la estructura político administrativa con base en la cual se definen las autoridades locales y las autoridades administrativas en materia de derechos humanos, dificulta la exigibilidad del cumplimiento de responsabilidades específicas.

También mencionan que este proyecto tendió a aceptar las hipótesis planteadas como sustento de la Política de Seguridad Democrática, por su coincidencia con las zonas de aplicación de la Política de consolidación del control estatal sobre el territorio. Dichas hipótesis refirieron a la inexistencia del conflicto armado, la reducción simplista de los grupos insurgentes como grupos terroristas y la inexistencia de los grupos paramilitares luego de su proceso de desmovilización y desarme que culminó en 2005, etc. En consecuencia, los planes de protección que se formularon consideraron estrategias esencialmente de tipo militar.

Para finalizar ACNUR también alertó sobre tensión entre diferentes esquemas de protección en cabeza de una misma institución, en una misma comunidad, o en comunidades limítrofes dentro de una mismo municipio o departamento; en este caso, la Defensoría del Pueblo. En los escenarios en que coexistieron los proyectos de Defensores Comunitarios y de

---

43 1. Zonas menos intervenidas, 2. Aislamiento por dificultades de comunicación (vías, telefonía), 3. Desplazamiento, confinamiento y retornos permanentes, 4. Estado de pobreza y depresión económica, 5. Escasa presencia estatal histórica que genere institucionalidad y bienestar, 6. Población civil afectada por la violencia, 7. Presencia de actores armados que ejercen presión a la comunidad, 8. Intensidad de los enfrentamientos armados, 9. Existencia de cultivos ilícitos o producción de estupefacientes que agravan la situación de violencia, 10. Medidas cautelares o provisionales, 11. Existencia de Informes de Riesgo.

44 Urabá, Eje Cafetero, Córdoba, Oriente Antioqueño, Bajo Putumayo, Arauca, Sur del Tolima, Montes de María, Pacífico Nariñense, Provincia de Ocaña y Catatumbo, Sierra Nevada de Santa Marta, Macizo Colombiano y centro de Cauca.

45 **Pedraza López, Betty.** *Los Desafíos de Pensamiento y Acción Social - PAS- en el Tema De Protección.* Mimeografiado. Documento interno de trabajo, Bogotá, julio de 2010.



Protección a Comunidades en Riesgo “(...) el riesgo que se advierte está relacionado con los esquemas de acción que ambos proponen (...) En el caso del Pacífico nariñense, el nivel de tensión que se alcanzó a presentar en algún momento llevó a que públicamente dos proyectos (...) presentaran visiones distintas de una realidad y rutas de acción divergentes. Este tipo de situaciones terminan incluso dejando en riesgo a los propios representantes de estos proyectos en el terreno”.<sup>46</sup>

### 2.15. Los Espacios Humanitarios (EH)

La prolongación y la degradación del conflicto armado interno en Colombia, combinadas con las limitaciones de la respuesta estatal en materia de protección, han llevado a la sociedad civil afectada a tomar la iniciativa. Así, la sociedad ha diseñado sus formas de protección y autoprotección, tanto individual como colectiva. Los EH se conocen en el país desde finales de la década del ochenta y continúan siendo una figura de protección vigente a pesar de las transformaciones que ha tenido el conflicto armado. Estos cambios incluyen el desarme de los grupos paramilitares en 2005 y los diálogos iniciados entre las FARC y el gobierno nacional a partir de la instalación de la Mesa de Diálogo en octubre de 2012.

De acuerdo con el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio-PDPMM: “Los EH son una construcción de base social, que parte de un proceso en donde las diversas comunidades persisten en mantenerse en un territorio definido y a su vez declararse autónomas frente a las pretensiones de los diversos grupos armados legales o ilegales. Los EH tienen un soporte mediante el DIH, el cual brinda protección a la población no combatiente en áreas especiales para salvaguardarla de los efectos de la guerra y los conflictos armados internos”<sup>47</sup>.

La noción de un EH surge en las convenciones de Ginebra de 1949 y de 1977. Las reglas relevantes para su funcionamiento se derivan del capítulo

IV, 1949, art. 59 y el Protocolo I, 1977, art. 18 y art. 70<sup>48</sup>. Esta noción se refiere a los espacios territoriales específicos para el desarrollo de acciones humanitarias que acuerdan crear las partes en conflicto. Los EH implican un territorio geográfico delimitado, una población residente (o usuaria regular) con niveles de organización, una declaratoria de creación, una demarcación del área, una señalización con símbolos humanitarios y el acompañamiento tanto de la comunidad internacional, como de organismos nacionales de derechos humanos. En algunos casos se puede incluir también una declaración de autonomía de la población civil respecto de los actores armados que actúan en el mismo territorio (incluyendo los estatales), y la generación de reglamentos<sup>49</sup> y proyectos económicos y/o de desarrollo.

La declaratoria de EH ha sido generalizada en el territorio nacional, especialmente en el área rural, por parte de organizaciones sociales y no de las partes en conflicto, por lo que no se trata de una aplicación de las normas del Derecho Internacional Humanitario en sentido estricto. Solamente en la región del Magdalena Medio el PDPMM impulsó la creación de diez EH en “Bolívar, Santander y Cesar, emergieron con la finalidad de detener el desplazamiento forzado, propiciar proyectos sociales y productivos y alentar la solución por las vías no violentas. Son una propuesta ciudadana de resistencia frente a los actores armados cuyos acuerdos básicos son la defensa de la vida, la solidaridad, la búsqueda del desarrollo y la paz como aporte para construir comunidad”<sup>50</sup>.

46 **ACNUR.** *Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. Enero de 2004-abril de 2007.* Ricardo Alonso / Torre Gráfica. Bogotá, agosto de 2007. Pág. 201.

47 **Graell Tovar, Roberto.** *Lo Humanitario y la Construcción de Seguridad y Espacios Humanitarios: Estudio De Caso Comuna 7 Barrancabermeja. Trabajo de Grado para optar por el título de Político.* Pontificia Universidad Javeriana, Facultad De Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Carrera de Ciencia Política. Mimeografiado. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: febrero 18 de 2016]. Disponible en: <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/7773/1/tesis457.pdf>. Pág. 51.

48 **Graell Tovar, Roberto.** *Lo Humanitario y la Construcción de Seguridad y Espacios Humanitarios: Estudio De Caso Comuna 7 Barrancabermeja. Trabajo de Grado para optar por el título de Político.* Pontificia Universidad Javeriana, Facultad De Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Carrera de Ciencia Política. Mimeografiado. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: febrero 18 de 2016]. Disponible en: <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/7773/1/tesis457.pdf>. Pág. 51.

49 “Los reglamentos internos pretenden, por una parte, regular el comportamiento de los miembros de la comunidad frente a lo “externo” a ella, en particular, en relación con las partes en conflicto, precisando los compromisos de no colaborar, no involucrarse en el conflicto, no portar armas, no suministrar información a las partes; y por otra, a regular las relaciones entre los miembros de la comunidad y establecer mecanismos de resolución de los conflictos, como forma de prevenir que algunos miembros acudan a las partes en conflicto para tratar los conflictos que no encuentran solución en la propia comunidad”. **Prieto, Jaime.** *La Protección en situaciones de conflicto armado. Documento de consultoría contratado por Oxfam GB.* Mimeografiado. Bogotá, 01 de agosto de 2005. Pág. 91.

50 **Graell Tovar, Roberto.** *Lo Humanitario y la Construcción de Seguridad y Espacios Humanitarios: Estudio De Caso Comuna 7 Barrancabermeja. Trabajo de Grado para optar por el título de Político.* Pontificia Universidad Javeriana, Facultad De Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales,

Para la Comisión Inter-eclesial de Justicia y Paz, el EH ha sido la figura privilegiada para la protección de las comunidades rurales que acompañan. Cacarica, en el Chocó, y la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, fueron las EH más reconocidos. Los más recientes se han creado en el sur del país. En el municipio de Buenaventura, por ejemplo, dos EH urbanos han tomado rápidamente visibilidad nacional e internacional entre 2014 y 2015: Puente Nayero y Calle Icaco.

Los EH urbanos en Barrancabermeja, Santander (2002) y Buenaventura, Valle del Cauca (2014 y 2015), también han tenido un proceso similar. Se han constituido en rechazo a la coerción y el control social armado impuesto por actores ilegales. Por ello, entre sus acuerdos de convivencia, sus reglamentos y/o principios, han incluido el rechazo a bandas criminales, al micro tráfico y a la delincuencia común.

Prieto concluye que los EH son una medida de protección basada en la persuasión pasiva (cuando no incluye relación con los actores armados) y persuasión activa (cuando incluye diálogos humanitarios o algún tipo de acuerdo o negociación con los actores armados)<sup>51</sup>. Así, es posible encontrar dos usos diferentes (no opuestos) de la persuasión en pos de evitar que la población civil sea convertida en blanco de ataques.

Si bien el PNUD: “Los espacios humanitarios –territorios de resistencia civil ante la presión del desplazamiento– cumplieron un papel muy importante para los campesinos que no se dejaron sacar de sus parcelas, durante los años más duros del conflicto”<sup>52</sup>; para Prieto “(...) los avances obtenidos en la persuasión a las partes en conflicto acerca de la legitimidad de la actitud asumida por las comunidades no han tenido efectos perdurables para preservarlas de la violencia armada”<sup>53</sup>.

Carrera de Ciencia Política. Mimeografiado. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: febrero 18 de 2016]. Disponible en: <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/7773/1/tesis457.pdf>. (pp, 53-57).

51 **Prieto, Jaime.** *La Protección en situaciones de conflicto armado. Documento de consultoría contratado por Oxfam GB.* Mimeografiado. Bogotá, 01 de agosto de 2005. (pp, 92-94).

52 **PNUD.** *Colombia Rural Razones para la Esperanza.* [En línea] 2011. [Fecha de consulta: julio 17 de 2015]. Disponible en: [http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic\\_indh2011-parte1-2011.pdf](http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf). (pp, 46).

53 **Prieto, Jaime.** *La Protección en situaciones de conflicto armado. Documento de consultoría contratado por Oxfam GB.* Mimeografiado. Bogotá, 01 de agosto de 2005. (pp, 93). (Subrayados añadidos).

### 2.1.6. Zonas de Reserva Campesina

Las Zonas de Reserva Campesinas fueron creadas mediante la Ley 160 del 1994. Se definen como: “áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, con el propósito de preservar el ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos de los campesinos y el acceso a la tierra, tomando en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales.”<sup>54</sup>; además: “La figura de Zona de Reserva campesina es una reivindicación que nació de algunas comunidades campesinas organizadas, la cual se fue complejizando hasta adquirir el carácter de ley”<sup>55</sup>.

Esencialmente la Zona de Reserva Campesina es una figura de protección de un territorio determinado al interior del cual se impulsa la titulación de baldíos de la nación a pequeños propietarios campesinos, individualmente considerados. Esta figura podría marcar un principio para lograr el reconocimiento de los campesinos como sujetos de derechos y de protección especial. Por ello durante los diálogos entre las FARC y el gobierno Colombiano en muchas regiones del país se impulsó la creación de nuevas Zonas de Reserva Campesina con la expectativa de que el acuerdo final para terminación del conflicto interno armado, incluyera un mecanismo expedito o especial para su creación. No obstante, luego de los resultados negativos del plebiscito por la paz<sup>56</sup>, el acuerdo final en su

54 **Osejo, Varona, Alejandro.** *Las Zonas de Reserva de Campesinas.* [En línea] S/F. [Fecha de consulta: febrero 11 de 2016]. Disponible en: [http://centromemoria.gov.co/cendoc/Procesodepaz/1.Politica-de-desarrollo-agrario-integral/Documentosrelacionados/Alejandra\\_Osejo\\_-\\_Zona\\_de\\_Reserva\\_Campesina\\_Politica\\_publica\\_y\\_estrategia\\_para\\_la\\_defensa\\_de\\_territorios\\_campesinos.pdf](http://centromemoria.gov.co/cendoc/Procesodepaz/1.Politica-de-desarrollo-agrario-integral/Documentosrelacionados/Alejandra_Osejo_-_Zona_de_Reserva_Campesina_Politica_publica_y_estrategia_para_la_defensa_de_territorios_campesinos.pdf)

55 **Ordóñez Gómez, Freddy.** *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate.* Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA. Bogotá. [En línea] 2012. [Fecha de consulta: marzo 03 de 2016]. Disponible en: [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_305.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_305.pdf)

56 *El 02 de octubre de 2016 el Presidente de la República de Colombia sometió a referendación popular mediante un plebiscito el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” suscrito con la FARC, Votaron en este plebiscito un total de 12.808.858 de los cuales 6.431.376 (50,21%) desaprobaron el acuerdo y 6.377.482 (49,78%) lo aprobaron. Este resultado dio lugar a un proceso de recolección de propuestas de modificación de los opositores, renegociación del acuerdo inicial con las FARC y a la firma de una versión nueva del acuerdo. **Registraría Nacional del Estado Civil.** Plebiscito 02 de octubre de 2016. [En línea] 2016. [Fecha de consulta: noviembre 24 de 2016]. Disponible en: <http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPL->*



Los Estados por su parte, deben respetar los Derechos Humanos y responder cuando los infringen, tienen el deber tanto de proteger a la población contra las violaciones cometidas por terceros, como crear un entorno en el que se respeten todos los derechos<sup>60</sup>; “no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos (obligación de respeto), sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre (obligación de garantía)”<sup>61</sup>.

En este marco, los organismos judiciales regionales pueden obligar a los Estados a rendir cuentas por el hostigamiento o por la falta de pro-actividad en la protección de los DDH. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) a través de su jurisprudencia se ha referido a las obligaciones de los Estados para con los defensores y defensoras de derechos humanos, y establece que “(los Estados) tienen el deber de (...) protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad”<sup>62</sup>. Concretamente, la Corte IDH señaló, en la Resolución de 25 noviembre de 2010, que: “los Estados tienen el deber particular de proteger a aquellas personas que trabajen en organizaciones no gubernamentales, así como de otorgar garantías efectivas y adecuadas a los defensores de derechos humanos para que éstos realicen libremente sus actividades, evitando acciones que limiten u obstaculicen su trabajo”.<sup>63</sup>

Tomando en cuenta tanto la situación de derechos humanos en Colombia, como las insistentes demandas de protección a comunidades afectadas gravemente por el desplazamiento forzado; desde 1996 el SIDH ha protegido colectivos otorgando, a través de la CIDH, más de 16 medi-

das provisionales a comunidades étnico territoriales (14 a comunidades y pueblos indígenas<sup>64</sup>, y dos más a comunidades afrodescendientes)<sup>65</sup>, a una organización de derechos humanos -ASFADDES (Caso Álvarez y otros, 1997)<sup>66</sup>-, una comunidad campesina -Comunidad de paz de San José de Apartadó, 2000- y a un grupo de comerciantes (caso 19 comerciantes, 2004)<sup>67</sup>.

En el caso San José de Apartadó, la CIDH refirió que “la definición colectiva de los beneficiarios de estas medidas provisionales atiende a su pertenencia a la Comunidad de Paz, su ubicación geográfica en el municipio

64 MC para Pueblo Indígena Zenú (18 de junio de 1996), MC para Maximiliano Campo y otros once líderes del pueblo indígena Páez (7 de enero de 1998), MC para Kimi Domicó y miembros de la Comunidad Indígena Embera Katio del Alto Sinú (4 de junio de 2001); MC para miembros del pueblo Indígena Embera Chamí (15 de marzo de 2002); MC para el Pueblo indígena Kankuamo (24 de septiembre de 2003); MC para miembros de 15 cabildos y resguardos del pueblo indígena Pijao (2 de octubre de 2003); MC para líderes del pueblo indígena wayúu (23 de septiembre de 2004); MC para miembros de la Asociación Caucana de Desplazados del Naya - ASOCAIDENA (El 14 de octubre de 2004); MC para el Pueblo indígena Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta (4 de febrero de 2005); MC para 32 dirigentes del Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC y asesores del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (14 de enero de 2009), MC para la comunidad del Alto Guayabal-Coredocito del Pueblo Emberá (25 de febrero de 2010); MC para miembros del pueblo indígena Awá de los departamentos de Nariño y Putumayo (16 de marzo de 2011); MC para 21 familias de la comunidad Nonam del pueblo indígena Wounaan (3 de junio de 2011); MC Pueblo Nasa de los Resguardos Toribio, San Francisco, Tacueyó y Jambaló (14 de noviembre de 2011). **Dejusticia**, et al. Las medidas cautelares y su importancia para la protección de los derechos humanos en las Américas. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: mayo 11 de 2015]. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/II.es.14.dejusticia\\_dplf\\_conectas\\_cels\\_idl\\_medidas\\_cautelares.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/II.es.14.dejusticia_dplf_conectas_cels_idl_medidas_cautelares.pdf)

65 MC para proteger la vida y la integridad física de 515 familias afrodescendientes miembros del Consejo Comunitario de la cuenca del Jiguamiandó y Curbaradó, Departamento del Chocó (7 Noviembre 2002); MC a favor de líderes del Consejo de Comunidades Negras de la Cordillera Occidental de Nariño (COPDICONC), Departamento de Nariño (24 de julio de 2007). **Dejusticia**, et al. Las medidas cautelares y su importancia para la protección de los derechos humanos en las Américas. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: mayo 11 de 2015]. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/II.es.14.dejusticia\\_dplf\\_conectas\\_cels\\_idl\\_medidas\\_cautelares.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/II.es.14.dejusticia_dplf_conectas_cels_idl_medidas_cautelares.pdf)

66 Las MC {Medidas Cautelares} tenían como objetivo que todas las oficinas de ASFADDES en Colombia cuenten con la seguridad adecuada para desarrollar de manera normal sus funciones sin peligro a la vida e integridad personal de las personas que trabajan en ellas. **CIDH**. Resolución Del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 De julio de 1997 Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República De Colombia Caso Álvarez y Otros. [En línea] 1997. [Fecha de consulta: mayo 15 de 2015]. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/alvarez\\_se\\_01.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/alvarez_se_01.pdf)

67 El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de 19 comerciantes por parte de un grupo paramilitar en el municipio de Puerto Boyacá en 1987 así como a la falta de una investigación para esclarecer los hechos y la falta de sanción a los responsables. **Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Ficha Técnica: 19 comerciantes Vs. Colombia. [En línea] 2000. [Fecha de consulta: mayo 19 de 2015]. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha.cfm?nId\\_Ficha=274&lang=en](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha.cfm?nId_Ficha=274&lang=en)

60 **OEA** Convención Americana de Derechos Humanos (Artículo 1). [En línea] 1696. [Fecha de consulta: abril 12 de 2016]. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

61 **OEA/CIDH**. Segundo Informe Sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: mayo 07 de 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf> Pág. 216. Subrayados añadidos.

62 **Corte IDH**. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196. [En línea] 2009. [Fecha de consulta: mayo 08 de 2015]. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_196\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_196_esp.pdf). párr. 145

63 Corte IDH. Asunto de la Comisión Colombiana de Juristas. Medidas provisionales respecto de Colombia 2010. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: mayo 11 de 2015]. Disponible en, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/elouis\\_se\\_07.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/elouis_se_07.doc)

de San José de Apartadó y la situación de grave peligro que atraviesan por ser miembros de dicha Comunidad”<sup>68</sup>.

A través de la Corte IDH, este mismo sistema otorgó medidas cautelares colectivas a favor de comunidades indígenas y afrodescendientes sobre las cuales cabe citar como ejemplo el caso Clemente Teherán y otros (en 1998)<sup>69</sup> y el caso del pueblo Kankuamo (en 2004)<sup>70</sup>, en comunidades indígenas; y el caso de comunidades de Jiguamiandó y Curbaradó (en 2004) en comunidades afrodescendientes<sup>71</sup>. También amparó a dos organizaciones sociales -Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia -ANMUCIC- (en 2 de marzo de 2001)<sup>72</sup>, la Corporación Justicia y Dignidad (en 28 junio 2011)<sup>73</sup> - y a un grupo de campesinos -179 Familias de las Veredas El Vergel y El Pedregal, departamento del Cauca (en 13 agosto 2010)<sup>74</sup>.

La CIDH y su relatora sobre defensoras y defensores de derechos humanos, han dado especial atención a los DDH que se ocupan de las cuestiones relativas a la tierra<sup>75</sup>, que generalmente actúan en zonas rurales

68 **Corte Interamericana de Derechos Humanos.** *Medidas Provisionales. Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto Colombia. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de octubre de 2000.* [En línea] 2000. [Fecha de consulta: mayo 19 de 2015]. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/apartado\\_se\\_01.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/apartado_se_01.pdf) y [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/apartado\\_se\\_02.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/apartado_se_02.doc). Subrayados añadidos.

69 **Corte Interamericana de Derechos Humanos.** *Medidas Provisionales Solicitadas Por La Comisión Interamericana De Derechos Humanos Respecto de la República de Colombia* [En línea] 2000. [Fecha de consulta: mayo 19 de 2015]. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/clemente\\_se\\_02.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/clemente_se_02.pdf).

70 **CIDH.** *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de La República de Colombia Caso Pueblo Indígena Kankuamo* [en línea] 2004, [Fecha de consulta: mayo 11 de 2015]. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/Kankuamo\\_se\\_01.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/Kankuamo_se_01.pdf)

71 **CIDH.** *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004 Medidas Provisionales Respecto de la República De Colombia Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó.* [En línea] 2004. [Fecha de consulta: mayo 13 de 2015]. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/Jiguamiando\\_se\\_02.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/Jiguamiando_se_02.pdf)

72 **OEA.** *Medidas Cautelares.* [En línea] 2001. [Fecha de consulta: mayo 14 de 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/proteccion/cautelares.asp#359-10>

73 **OEA.** *Medidas Cautelares.* [En línea] 2001. [Fecha de consulta: mayo 14 de 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/proteccion/cautelares.asp#359-10>

74 **OEA.** *Medidas Cautelares.* [En línea] 2001. [Fecha de consulta: mayo 14 de 2015]. Disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/proteccion/cautelares.asp#El\\_Vergel](http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/proteccion/cautelares.asp#El_Vergel)

75 En Mayo del 2014, en Perú, la CIDH otorgó medidas cautelares a 46 personas defensoras de los derechos humanos, líderes de las comunidades campesinas y de las Rondas Campesinas de Cajamarca; estas medidas se otorgaron en vista del patrón de amenazas, hostigamiento y actos violentos que sufrieron por la protección de los derechos humanos. **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos.** *Informe Anual: No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado.* [En línea] 2014. [Fecha de consulta: mayo

remotas. En junio de 2014, el Consejo de la Unión Europea -UE- emitió nuevas conclusiones con motivo del décimo aniversario de la adopción de las directrices de la UE en las que afirmaba: “la UE se esforzará más por llegar a aquellos que actúan en zonas remotas y rurales”<sup>76</sup>.

### 2.2.2. La normativa de protección en Colombia: el marco para la protección colectiva

El ordenamiento jurídico interno en Colombia, expresado en la Constitución Política -CP- de 1991, reconoce los derechos a la vida (Art. 11), a la integridad (Art. 89) y a la seguridad personal de las personas. Las autoridades de la república se instituyen para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades; además, deben asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. El derecho a la seguridad no aparece nominado como fundamental en la Constitución, ese estatus deriva de una interpretación sistemática tanto de la Carta Fundamental (preámbulo, Arts. 2, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73), como de los diversos instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, que se han mencionado, en virtud del bloque de constitucionalidad<sup>77</sup> (arts. 93 y 94).

No existe una ley que aborde específicamente (como unidad y a plenitud), una reglamentación para el tema de protección de DDH. Normativas nacionales (decretos de ministerios, autos de las cortes, resoluciones, directivas presidenciales, circulares, etc.) han cubierto de manera dispersa e inconexa el tema de protección a personas en riesgo y, recientemente,

21de 2015]. Disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_201\\_2014\\_\(pp\\_110\).](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_201_2014_(pp_110).)

76 **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos.** *Informe Anual: No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado.* [En línea] 2014. [Fecha de consulta: mayo 21de 2015]. Disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_201\\_2014\\_\(pp\\_115\).](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_201_2014_(pp_115).)

77 La Constitución Política de Colombia del 1991, en su Artículo 93, establece la figura del Bloque de Constitucionalidad que permite incorporar los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso. Estos tratados reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevaleciendo el orden interno. Entonces, los derechos y deberes consagrados en la Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

a colectivos en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se pronunció, en 2013, sobre la necesidad de que el Estado colombiano aúne sus esfuerzos para que se garantice tanto el respeto como la garantía de lo dictado en el derecho internacional de los derechos humanos para los DDH<sup>78</sup>.

En este documento no se presenta un marco normativo y jurisprudencial exhaustivo sobre la protección en Colombia, se abordan aquellos aspectos que hacen mención o referencia a la protección colectiva.

### Avances en protección colectiva a partir de las disposiciones de la Corte Constitucional

El poder judicial del Estado colombiano (particularmente el representado por la Corte Constitucional), ha reconocido el aspecto de la protección colectiva y ha solicitado al Estado su estudio. En la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional reafirma la necesidad de proteger los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado de manera preferencial, inmediata y efectiva. Así, ordena a las instituciones pertinentes generar y ejecutar planes o proyectos que permitan dar respuesta y garantizar los derechos de este sector de la población.<sup>79</sup>

En el Auto<sup>80</sup> 200/2007 la Corte estableció la presunción de riesgo para la población en situación de desplazamiento, con esta presunción líderes víctimas de desplazamiento forzado, adquirieron el derecho a recibir protección inmediata del Estado, sin verse sometido previamente a los resultados de una evaluación de riesgo establecida como procedi-

78 Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. 22º período de sesiones, Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 7 de enero de 2013. [En línea] 2013. [Fecha de consulta: mayo 24 de 2015]. Disponible en: [www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/Sessions.aspx](http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/Sessions.aspx)

79 Disposiciones adicionales de la Corte han establecido la necesidad de protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento (Auto 251/2008). También cabe nombrar que la Corte ha destacado la necesidad de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención y su impacto desproporcionado sobre la mujer (Auto 092/2008) y de población con discapacidad (Auto 006/2009). La Corte Constitucional también ha reconocido la necesidad de protección especial de los derechos de la población indígena (Auto 004/2009) y de la población afrodescendiente (Auto 005/2009). Corte Constitucional. [En línea] 2004. [Fecha de consulta: mayo 27 de 2015]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

80 La Corte Constitucional se pronuncia jurídicamente sobre la constitucionalidad de los asuntos que le son sometidos a consideración. En especial ejerce el control de constitucional de los actos gubernamentales y de las instancias judiciales en el país. Procede emitiendo sentencias de constitucionalidad. Para hacer seguimiento sobre el cumplimiento de las órdenes que imparte a través de sus sentencias, emite también Autos.



miento ordinario del Programa Nacional de Protección manejado por la UNP.

En 2009 la Corte Constitucional, ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia y al director de Acción Social, 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 [desplazada]”<sup>81</sup>. El mismo año el gobierno nacional presentó a la Corte la matriz creada para la valoración del riesgo sobre la cual la Corte Constitucional, , indicó que la 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.”<sup>82</sup>

Cinco años después, en el Auto 321/2015, la Corte Constitucional cuestionó nuevamente los esfuerzos del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección para desarrollar instrumentos de valoración del riesgo colectivo y el diseño de medidas de protección adecuadas para ese riesgo. En respuesta, Acción Social<sup>83</sup> mencionó que el Estado ya contaba con varias estrategias y mecanismos para la evaluación de riesgo de colectivos o comunidades tales como el SAT, el Proyecto de Atención a Comunidades en riesgo, el Observatorio Nacional del Desplazamiento y el Observatorio del Programa presidencia de DDHH y DIH. A juicio del Ministerio del Interior, este enfoque en la protección colectiva ya estaba reflejado en el Decreto 4912 de 2011 por lo que se estaban aplicando medidas de protección colectiva con población desplazada o en alto riesgo de desplazamiento. Citó como ejemplos la entrega de bienes a comunidades indígenas (como a los Pueblos Nasa) y afrodescendientes (como a las comunidades de Jiguamandó y Curvaradó<sup>84</sup> consistentes en botas,

81 **Corte Constitucional.** Auto 008 de 2009. [En línea] 2009. [Fecha de consulta: junio 08 de 2015]. Disponible en: [www.025-04/AUTOS%202009/115.%20Auto%20del%2026-01-2009.%20Auto%20008.%20ECly%20GED.pdf](http://www.025-04/AUTOS%202009/115.%20Auto%20del%2026-01-2009.%20Auto%20008.%20ECly%20GED.pdf)

82 **Corte Constitucional.** Auto 266 de 2009. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: junio 05 de 2015]. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A266-09.htm>.

83 **Corte Constitucional.** Auto 321 De 2015. Feb de 2015, en respuesta al auto 010-2015. Corte Constitucional. Auto 321-2015. Pág. 1 **Corte Constitucional.** Auto 321 De 2015. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: junio 05 de 2015]. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20321%20del%203%20de%20agosto%20de%202015%Proteccion%20Colectiva.pdf>

84 La lista completa de los beneficiarios de medidas colectivas que el Estado otorgó incluye los Pueblos Nasa, Jiw, Totoró, Nukak, Awá -organizaciones UNIPA, Camawari y ACIPAP- y de las guardias indígenas del Putumayo, los pueblos indígenas Siona, Camentsa, Yanacona, Inga, Embera, Murui, Cofán, Quichua, Pijao, Pastos y Coreguaje. También menciona las medidas otorgadas a favor de las

machetes, kits y mallas de pesca, linternas o hamacas. Consideró la Corte Constitucional en su momento que “si bien es concertada con las comunidades y puede reportar beneficios importantes para sus actividades diarias”<sup>85</sup>, no guardan una relación directa con su protección por lo que solicitó clarificaciones adicionales. Formuló, entre otras, las siguientes preguntas claves:

“ a) ¿Qué entiende la Unidad Nacional de Protección por “colectivo” para considerar que la entrega de bienes y servicios como botas, machetes, kits de pesca, linternas, lanchas, etc... constituye “una medida de protección colectiva”?; b) ¿en qué medida la entrega individual de bienes en cabeza de algunos miembros de la comunidad puede considerarse como una medida “colectiva”?; c) ¿Cuál fue el análisis de riesgo colectivo?, (incluyendo) d) ¿Cuáles son los riesgos que la entrega de estos bienes y servicios busca conjurar? Y e) ¿cómo su entrega logra mitigarlos?”<sup>86</sup>

En septiembre de 2015, la Unidad para las Víctimas respondió las preguntas formuladas por la Corte Constitucional<sup>87</sup>. Sobre la definición de colectivo, afirmando que para su actuación asume la definición de medidas colectivas para comunidades indígenas, establecida en el Artículo 3 del Decreto Ley 4633 de 2011 (Decreto Ley de Víctimas) en los siguientes términos: “En el marco del conflicto armado la protección para los pueblos indígenas se entiende como un ejercicio colectivo de la relación cultural y espiritual que éstos tienen con el territorio a partir de su carácter

comunidades afrodescendientes: Comunidad El Guamo, Curvaradó; Comunidad de Nueva Esperanza, Jiguamiandó; Zona Humanitaria de Camelias, Curvaradó; Comunidad Desplazada de Curvaradó en Turbo, Antioquia; Zona Humanitaria El Limón, Jiguamiandó; Comunidades del Río Cacarica, Riosucio Chocó; Consejo Comunitario de La Toma, Cauca.

85 **Corte Constitucional.** Auto 321 de 2015. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: junio 05 de 2015]. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20321%20del%203%20de%20agosto%20de%202015%Proteccion%20Colectiva.pdf>

86 **Corte Constitucional.** Auto 321 De 2015. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: junio 05 de 2015], Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20321%20del%203%20de%20agosto%20de%202015%Proteccion%20Colectiva.pdf>

87 **Unidad para las Víctimas.** Informe a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 321 de 2015. Mimeografiado. Bogotá, septiembre 15 de 2015.

sagrado y de ancestralidad y que tiene por objeto garantizar el equilibrio y la armonía entre los elementos que lo integran”.<sup>88</sup>

Sobre la forma de entrega de dichos bienes indica que “Las medidas no se entregan de manera individual. Las medidas se entregan a los representantes que tienen las comunidades indígenas y afrodescendientes conforme el artículo 54 del Decreto Ley 4633 de 2011”<sup>89</sup>. Son estos representantes los encargados de gestionar y administrar las medidas implementadas. Se debe respetar el principio de coordinación con las autoridades indígenas así como con los representantes legales de las comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras.

En los casos de las dotaciones para la Guardia Indígena, si bien las “botas, los chalecos, los machetes, los bastones de mando etc...” son utilizados por una persona, no se debe perder de vista que desde la cosmovisión indígena el impacto en materia de protección es colectivo, en la medida que a través de estas dotaciones se facilita la misión de dicha Guardia”<sup>90</sup>.

Como puede derivarse de la respuesta dada por la Unidad para las Víctimas, el colectivo, como sujeto de la protección, está resuelto solo para comunidades indígenas, tema que se espera tratar en la segunda parte de esta investigación cuya fase de trabajo de campo hoy está en desarrollo.

En relación con el análisis de riesgo informa que “(...) la Unidad Nacional de Protección procedió a reunirse con las distintas comunidades que estaban solicitando medidas de protección y a realizar un análisis de la situación de riesgo que se estaba presentando. Si bien no se tenía una metodología de evaluación de riesgo colectivo si se debe resaltar que en las distintas reuniones se observaron los riesgos a los que estaban expuestas, se analizó las recomendaciones de las propias comunidades con respecto a las medidas con enfoque diferencial y que se enmarcaran en

las disposiciones de los decretos ley 4633 y 4635 de 2011, y se procedió a presentar al Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas - CERREM - órgano interinstitucional encargado de aprobar las medidas de protección”<sup>91</sup>.

Esta respuesta de la Unidad para las Víctimas, evidencia que los avances en materia de protección colectiva han transitado por la vía fáctica, pues si bien desde 2009 la Corte Constitucional solicitó el diseño de un instrumento de valoración de riesgo colectivo, solo en junio de 2012 la UNP con la asesoría del Acnur inició el diseño de un procedimiento de protección colectiva (Ruta de Protección Colectiva), incluyendo la construcción del Instrumento de Valoración de Riesgo Colectivo, la creación de un Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas para valorar riesgos colectivos (CERREM colectivo) y el diseño de la tipología de medidas de protección colectiva; dicho proceso finalizaría en 2015 con la emisión de la Resolución 1085, con posterioridad a la entrega de las medidas de protección que motivaron el Auto 321 emitido por la Corte Constitucional.

### Protección colectiva en leyes, decretos y resoluciones<sup>92</sup>

La Ley 418 de 1997 fue el primer antecedente en la historia de los programas de protección en Colombia. Fue constituida como respuesta a la violencia política de la década del 80 y el primer lustro de la década del 90<sup>93</sup>. Conocida como Ley de Orden Público, ha sido el fundamento legal para la creación y la reglamentación del programa de protección que aún sigue vigente. Esta ley tenía como objetivo tanto crear instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de

88 **Presidencia. República de Colombia.** Decreto ley de Víctimas 4633. 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. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: agosto 10 de 2016]. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/registroEspecialArchivos/Decreto4633-2011-ley-de-victimas.pdf>

89 **Unidad para las Víctimas.** Informe a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 321 de 2015. Mimeografiado. Bogotá, septiembre 15 de 2015. (pp, 7).

90 **Unidad para las Víctimas.** Informe a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 321 de 2015. Mimeografiado. Bogotá, septiembre 15 de 2015. (pp, 7).

91 **Unidad para las Víctimas.** Informe a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 321 de 2015. Mimeografiado. Bogotá, septiembre 15 de 2015. Pág.6.

92 Sobre este tema se puede consultar a **Martín, María y Eguren Luis Enrique** en: *Protección de Defensores de Derechos Humanos: Buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia. Volumen I: Legislación, Políticas Nacionales y Oficinas para Defensores.* Protection International. Bélgica, Bruselas. 2009.

93 Esta ley fue 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.

Derecho, como garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidas en la Constitución Política o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia. Por ello, el Gobierno Nacional puso en funcionamiento un programa de protección para personas que estén en situación de riesgo inminente. Este riesgo está dirigido contra su vida, su integridad, su seguridad o su libertad, y las causas están relacionadas con la violencia política, la violencia ideológica, o con el conflicto armado interno<sup>94</sup>. Los requerimientos para tener acceso a este programa incluían la obligación del interesado de “demostrar que existe conexidad directa entre la amenaza y el cargo, o la actividad que ejerce dentro de la organización”<sup>95</sup>. Esta disposición fue prorrogada por la Ley 1106 de 2006 y reglamentada por el Decreto 2816 de agosto de 2006.<sup>96</sup>

Después de su instauración, la ley 418 fue ratificada y modificada con cada nuevo gobierno, lo que motivó tanto a la construcción de un conjunto normativo de protección mediante leyes, decretos y resoluciones; como la expansión de la responsabilidad de protección por parte del Estado hacia otras poblaciones víctimas y vulnerables. Un ejemplo de ello es la aprobación del Decreto 978 de 2000, por el cual se creó el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano. Otro ejemplo es el Decreto 1592 de 2000, y los Decretos 1386 y 2742 de 2002, que crearon los Programas de Protección para periodistas, comunicadores sociales, alcaldes, diputados, concejales y personeros. Estos Decretos consideran necesidades específicas de protección para colectivos específicos, en tanto los considera grupos en riesgo. En estos conjuntos normativos, la protección colectiva de nuevo se reduce a medidas de carácter mayoritariamente individual. Una de las pocas excepciones es el blindaje de sedes de organizaciones, la dotación de estos lugares con

cámaras de seguridad, y la provisión de vehículos con asignación grupal (caso de Programa de la Unión Patriótica).

La Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de tierras) y, en particular, el Decreto 4800 de 2011 por el cual se reglamentó, contempla la protección colectiva en el artículo 218: “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.”<sup>97</sup>

El Ministerio del Interior complementó el marco jurídico para las víctimas y para la restitución de tierras, con decretos específicos para víctimas pertenecientes a varias comunidades: los pueblos y comunidades indígenas (Decreto Ley 4633 de 2011: artículos 15 a 18, 20, 29, 30 y 33)<sup>98</sup>, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto Ley 4635 de 2011) y al pueblo Rom o Gitano (Decreto Ley 4634 de 2011). Estos decretos abordan aspectos sobre protección colectiva (concretamente el Artículo 47 del Decreto 4635), sobre medidas especiales de protección de los derechos a la vida, y sobre seguridad, libertad e integridad para las comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo: “Las autoridades competentes adoptarán, a través de la for-

94 Los beneficiarios del programa deben estar incluidos en una de las siguientes categorías: (i) Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; (ii) Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; (iii) Dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica; (iv) 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). Congreso de la República de Colombia. Ley 418. [En línea] 1997. [Fecha de consulta: junio 11 de 2015]. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0418\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html)

95 Congreso de Colombia. Ley 782 de 2002. Artículo 28. [En línea] 2002. [Fecha de consulta: junio 05 de 2015]. Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6677](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6677)

96 Corte Constitucional. Sentencia de la Corte Constitucional sobre las normas de seguridad a periodistas en riesgo y defensores de derechos humanos. [En línea] 2002. [Fecha de consulta: junio 05 de 2015]. Disponible en: [www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/Julie4.html](http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/Julie4.html)

97 Presidente de la República de Colombia. Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: junio 05 de 2015]. Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063)

98 Este Decreto es el resultado de la obligación del Estado de 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. Estos derechos aparecen vulnerados como consecuencia del conflicto armado y sus factores subyacentes vinculados y, en consecuencia, se solicita 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).

mulación 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. [Y en el párrafo añade] En todos los casos las medidas de protección tendrán en consideración (...) 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”.<sup>99</sup>

También en 2011 se crea la Unidad Nacional de Protección (Decreto 4065 de 2011) y 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 4912 de 2011). Posteriormente, el Decreto 4912 de 2011, fue modificado parcialmente por el Decreto 1225 de 2012; esto permitió que se incluyeran otros grupos poblacionales beneficiarios de protección. A 2016, son tantos los grupos beneficiarios de protección que se pierde el valor especial que los organismos internacionales de derechos humanos quisieron dar a la labor de defensa de los derechos humanos en todos los países del mundo, demandando a los Estados la protección de los DDH de manera prioritaria. Finalmente, vale la pena recalcar que este programa de protección menciona en su definición y reglamentos la protección colectiva sin desarrollar el tema.

En 2015 se expide el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015 del Sector Administrativo del Interior que, para compilar y racionalizar las normas del sector, derogó el Decreto 4912 de 2011, y su decreto modificatorio<sup>100</sup>, aunque retomó casi la totalidad de su contenido.

En este mismo año se presentaron desarrollos normativos importantes con relación a la protección. El Decreto “Sin Número” de 2014, creó la Comisión intersectorial de Garantías de Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos; y reguló aspectos relativos al Programa Integral de

Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos<sup>101</sup>. Así mismo, en este año se expidió la Resolución 1085 de 2015, por la cual se adoptó el protocolo para implementar la Ruta de Protección Colectiva del programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y la UNP. Esta resolución fue el resultado del trabajo que la UNP adelantó desde 2012 (con asesoría técnica de ACNUR)<sup>102</sup>.

### El nacimiento formal de la protección colectiva

Conviene también hacer una referencia a la Resolución 1085 y al documento de Protección Desk Colombia que la comenta. Este documento (que fue producto de un ejercicio colectivo con los Fondos y Programas de Protección que actúan en Colombia)<sup>103</sup>, identifica los elementos más novedosos y los vacíos más relevantes que deja la Ruta para la protección colectiva.<sup>104</sup>

Como aspectos novedosos, se encuentra que la resolución:

1. Abre la posibilidad de acceso al programa a grupos, comunidades, organizaciones sociales o políticas que no tienen personería jurídica.

<sup>101</sup> **Ministerio del Interior.** Decreto S N Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos y se regulan aspectos relacionados con el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: junio 011 de 2015]. Disponible en: [http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/decreto\\_comision\\_intersectorial\\_programa\\_de\\_garantias\\_para\\_mujeres\\_pdf\\_1.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/decreto_comision_intersectorial_programa_de_garantias_para_mujeres_pdf_1.pdf)

<sup>102</sup> La Unidad Nacional de Protección realizó del 5 al 6 de noviembre de 2015 la primera fase del proceso de evaluación de riesgo colectivo en el litoral pacífico del Cauca. Los especialistas de la Unidad Nacional de Protección recopilaron la información pertinente en el área con la participación del Consejo Comunitario Renacer Negro - Timbiquí (Cauca). Esta información fue complementada con el respectivo análisis del entorno, de acuerdo con la metodología desarrollada para el efecto por el ACNUR.

<sup>103</sup> Fondo de Acción Urgente para los Derechos de las Mujeres -América Latina, Colectivo Ansur, Movimiento Sueco por la Reconciliación- SweFOR, PBI Colombia, Fondo para Ayudas de Emergencia y Fortalecimiento Organizacional en Protección y Autoprotección -FFP, Movice, Cinep, Programas Somos Defensores, Pastoral Social y, Comité Permanente para los Derechos Humanos-CDPH y Protection Desk Colombia -PD Col.

<sup>104</sup> **Pedraza López, Betty.** Pesnamiento y Acción Social y Protection International. Comentarios de los Fondos y Programas de Protección de Colombia a la Resolución 1085 de 2015- Protocolo para Implementar la Ruta de Protección Colectiva -documento de trabajo. Mimeografiado. Bogotá, Noviembre de 2015.

<sup>99</sup> **Ministerio del Interior.** Decreto-Ley 4635 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. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: junio 07 de 2015]. Disponible en: [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_4635\\_2011\\_pr001.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4635_2011_pr001.htm)

<sup>100</sup> **Ministerio del Interior.** Decreto 1066, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Capítulo 2, Artículos 2.4.1.2.1 al 2.4.3.13. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: junio 11 de 2015]. Disponible en: [www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Norma-grama/docs/decreto\\_4635\\_2011\\_pr001.htm](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Norma-grama/docs/decreto_4635_2011_pr001.htm)

Para ello, contempla condiciones equivalentes para todos los grupos.

2. Propone un mecanismo de seguimiento a la efectividad de la implementación de las medidas de protección.
3. Define el campo de la articulación de entidades nacionales y territoriales otorgando esta responsabilidad a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.
4. Define visitas a terreno para recopilación y análisis de información con participación del grupo o comunidad. Esto permite que se aumenten las posibilidades de una lectura más acertada del riesgo.
5. Establece el consentimiento del grupo o comunidad para la realización del análisis de riesgo.

En relación con los vacíos menciona que la resolución:

1. No incluye colectivos típicamente urbanos como combos, parches, barristas.
2. Establece seis condiciones para la obtención del reconocimiento social que regularmente pueden ser cumplidas solo por organizaciones sociales formalmente constituidas.
3. Introduce el reconocimiento social de las organizaciones o grupos pero, deja muchas situaciones indefinidas como: ¿quién y cómo se resolverá el reconocimiento social de organizaciones o grupos no formalizados?, ¿quién y cómo calificará la claridad de los objetivos?, ¿cuál es la debida cohesión, que deben tener las organizaciones para obtener este reconocimiento?, ¿quién y cómo se determinará si las reuniones temporales o permanentes se realizan para alcanzar objetivos concretos o específicos?
4. Mantiene el sesgo policial en la evaluación de riesgo y lo profundiza. El CTRAI (compuesto por funcionarios de la UNP –generalmente ex policías- y policías) aplica el instrumento estándar y acuerda las medidas con el grupo o comunidad objeto de protección, ya sin pasar por el análisis del CERREM.
5. Alimenta un principio de desconfianza de las entidades gubernamentales sobre la sociedad civil. Esta desconfianza se refleja en la conformación y operación del CERREM colectivo. En una instancia

que toma decisiones con tres de cinco votos<sup>105</sup>, dos divisiones de la Policía Nacional tienen voz y voto, mientras la Defensoría y los representantes de la sociedad civil tienen voz pero no voto<sup>106</sup>.

6. Conduce a la pérdida de calidad del análisis de riesgo. La valoración del riesgo – realizada por el CERREM en la protección individual- es suplantada por la aplicación del instrumento estándar para la valoración de riesgo colectivo.
7. Reduce el rol de CERREM al abolir de sus funciones la aprobación del nivel de riesgo y las medidas de protección.

En síntesis, cuando el tema de la protección toma un mayor grado de complejidad al referir a la protección colectiva y cuando se necesita un análisis más cualificado; se empobrece el rol del CERREM como escenario que (con distancia de las instancias que recogen información), califica el riesgo, recomienda medidas y complementa la información con aportes de miembros del Comité, tal y como sucede hoy en el trámite de las solicitudes de protección individual.

<sup>105</sup> Tienen 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.

<sup>106</sup> Son invitados permanentes con voz pero sin voto: 1. Un delegado del Procurador General de la Nación. 2. Un delegado del Defensor del Pueblo. 3. Un delegado del Fiscal General de la Nación. 4. Un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 5. Un delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, cuando se trate de casos de población desplazada. 6. Cuatro (4) delegados de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección, quienes estarán presentes exclusivamente en el análisis de los casos del grupo poblacional al que representan. 7. Delegados de entidades de carácter público cuando se presenten casos relacionados con sus competencias. 8. Representante de un ente privado, cuando el Comité lo considere pertinente.



### 3. LA TIERRA Y EL TERRITORIO, OBJETOS DE LEGÍTIMA DEFENSA

**E**n torno a la necesidad de que el derecho a la tierra esté expresamente reconocido y codificado en la normativa internacional de los derechos humanos, no existe consenso; en consecuencia, no existe un instrumento que la reconozca expresamente. La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, no logró un carácter oficial. Sin embargo, esta declaración considera la relación especial que este colectivo tiene con la tierra y, en el capítulo IV, plantea de manera expresa derechos que tienen los campesinos a la tierra y al territorio<sup>107</sup>. Adicionalmente, en el Artículo XII establece el derecho de los campesinos a formar y participar en organizaciones para la protección de sus intereses. De esta manera, da el marco para el ejercicio de la defensa de sus derechos, concretamente de aquellos que emanan de su relación con el territorio que ocupan.

El acceso a la tierra se reconoce como necesario e indispensable para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades campesinas. Así, la relación entre la vulneración de los derechos y la falta de acceso a la tierra de una comunidad campesina, fuente de su sustento; podría constituir una violación de su derecho a la alimentación y al agua. Este derecho está protegido, entre otros, por el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el Artículo 11 del

<sup>107</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos. [En línea] 2013. [Fecha de consulta: junio 09 de 2015]. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPeasants/A-HRC-WG-15-1-2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPeasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC.<sup>108</sup> En este marco, los relatores especiales de la ONU para el derecho a la alimentación y sobre la vivienda adecuada, solicitaron al Consejo de Derechos Humanos que se garantice “el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos”<sup>109</sup>.

El derecho a la tierra está protegido con disposiciones relativas a los derechos del medio ambiente y a los derechos culturales. Con frecuencia la violación a estos derechos involucra impactos como contaminación, intentos de desalojo y desplazamiento de poblaciones, restricción del acceso a los recursos naturales, destrucción de bienes, deterioro del sustento, destrucción de la identidad, detrimento de la salud, entre otros<sup>110</sup>. Así, el Derecho a la tierra es una pieza clave para la ejecución de varios derechos humanos protegidos por el derecho internacional; en particular para el Observatorio para la protección de los DDH, el derecho a la tierra es entendido como “el conjunto de derechos humanos protegidos por el derecho internacional cuyo ejercicio dependa parcial o totalmente de la tierra”<sup>111</sup>.

De otra parte, en Colombia, el Artículo 7 de la Constitución dice: “es papel del Estado reconocer y proteger la diversidad cultural y étnica...”. Al aceptar que la tierra y el territorio son para las comunidades campesinas

el lugar donde construyen sus proyectos de vida y se reconocen como sujetos con identidad cultural, se puede inferir que el derecho a la tierra y a permanecer en sus territorios constituye un derecho fundamental para las comunidades en el país.

### 3.1 Los campesinos como DDH que requieren protección especial

En Colombia el conflicto por la tierra ha tenido un carácter histórico, ya que es una reivindicación que no ha sido satisfecha hasta ahora. Se trata de un conflicto social que alimentó el origen del conflicto armado reciente y que marcó a sus protagonistas. El campesinado nacional, a través de la organización y la movilización social, y el Estado colombiano, especialmente a través de la acción u omisión legislativa y judicial; han protagonizado el conflicto agrario. Por otra parte, los grupos subversivos y los paramilitares, han estado en el centro del conflicto armado interno reciente, dada su capacidad de ejercer coerción armada para disputar la soberanía al Estado.

Mientras que la tierra es para los campesinos, un fin en sí mismo, en el marco del conflicto armado interno la tierra es para cada uno de los actores en disputa un medio de acumulación (poder económico), de prestigio (vía de legitimación en un orden social jerarquizado), de influencia (poder político) y de control territorial (garantía de corredores de paso o rutas de tráfico)<sup>112</sup>. En Colombia “no se han logrado desactivar una cantidad importante de disputas por la tierra entre inversionistas, terratenientes, narcotraficantes y grupos armados ilegales que generan despojo, desplazamiento y mayor concentración de la propiedad”<sup>113</sup>, por ello la tierra se ha convertido en un instrumento de la guerra, y en objeto de expoliación y despojo (por vías de hecho o con instrumentos jurídicos)<sup>114</sup>.

108 *El Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos cita: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. [En línea] 1948. [Fecha de consulta: junio 09 de 2015]. Disponible en [www.cimun.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm](http://www.cimun.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm). El Artículo 11 del PIDESC cita: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.” Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos. [En línea] 1963. [Fecha de consulta: junio 09 de 2015]. Disponible en: [www.cimun.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm](http://www.cimun.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm).*

109 **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos. Informe Anual. No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: mayo 21 de 2015]. Disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2014](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2014). (pp, 28).**

110 **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos. Informe Anual. No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: mayo 21 de 2015]. Disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2014](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2014).**

111 **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos. Informe Anual. No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: mayo 21 de 2015]. Disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2014](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2014). (pp, 28).**

112 **PNUD. Informe Desarrollo Humano Colombia. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: junio 11 de 2015]. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_resumen\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_resumen_low.pdf). (pp, 56).**

113 **PNUD. Informe Desarrollo Humano Colombia. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: junio 11 de 2015]. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_resumen\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_resumen_low.pdf). (pp, 40).**

114 **PNUD. Informe Desarrollo Humano Colombia. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: junio 11 de 2015].**

El problema de tierras en Colombia visto en cifras está representado en los 6.5 millones de hectáreas (15% de la superficie agropecuaria del país) que fueron abandonadas o despojadas<sup>115</sup>. De manera desagregada corresponden "... a los dos millones de hectáreas arrebatadas a 450 mil familias que fueron despojadas, cuatro millones de hectáreas abandonadas por el temor al regreso, 500 mil hectáreas robadas al Estado y otras 500 mil que están en el "Triángulo de las Bermudas"<sup>116</sup> [ sin esclarecer su situación de propiedad u ocupación ]".

Los conflictos por la tierra también son alimentados por la informalidad en su tenencia. Este factor impide el desarrollo económico y social de muchas áreas del país y permite la concentración de la tierra, lo que continúa como uno de los principales problemas estructurales en Colombia. Para ejemplificar el problema que representa la concentración de tierra, se puede ver cómo para 2009 el índice de Gini de propietarios ascendió a 0,87 y el de tierras a 0,86 (1 es la concentración máxima). Para 2015 el nivel de desigualdad en la distribución de predios rurales en Colombia - índice general de Gini es de 0,733<sup>117</sup>. Si bien se muestra en descenso, estos datos ratifican a Colombia en el grupo de los países con más alta desigualdad en la propiedad rural en el mundo<sup>118</sup>. Además, el actual modelo de desarrollo rural, se basa en "la promoción de la inversión sobre la base de un campo empobrecido y abandonado, [lo cual] favorece la concentración de la propiedad", y multiplica e intensifica los conflictos por la tierra y el control del territorio".<sup>119</sup>

En este contexto, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 del 10 de junio de 2011), abrió un importante espacio para reclamar de-

rechos asociados a la tierra y al territorio; por lo tanto, hizo visible en el escenario público la dimensión del conflicto de tierras en el país. En Colombia, la complejidad de la defensa de derechos asociados a la tierra y al territorio, suele conducir a las comunidades campesinas a asumirla colectivamente a través de la creación de grupos y organizaciones sociales. Estos grupos tienen la condición de ocupar la representación de las comunidades y realizar las actividades que, definen a un DDH. Es decir, estas organizaciones sociales cumplen acciones como: denunciar públicamente las violaciones de derechos humanos, instaurar demandas judiciales, brindar asistencia humanitaria, luchar por la justicia y contra la impunidad, elaborar informes sobre las violaciones de derechos humanos de que han sido víctimas sus comunidades, dialogar con entidades gubernamentales, locales, regionales y nacionales, y formar a las comunidades en conocimiento y respeto por los derechos humanos.

Por lo tanto, tanto las comunidades campesinas, como los grupos y organizaciones que se conforman para desarrollar estas labores (por ejemplo ASOCAB), son defensoras de derechos humanos. A estos grupos, el Estado colombiano debe i) garantizar su protección, ii) otorgar pleno reconocimiento al papel legítimo y necesario que desempeñan, y iii) garantizar que puedan realizar su labor en un entorno propicio, sin amenazas y sin impunidad por las violaciones de derechos humanos de los que pudieran ser víctimas.<sup>120</sup> Frente a otros grupos de DDH cuatro argumentos centrales justifican una protección especial: la naturaleza de su objeto de defensa, la exposición a mayores niveles de riesgo, mayores vulnerabilidades y la existencia de contextos que agravan su situación.

### 3.1.1. La naturaleza de su objeto de defensa

El vínculo de las comunidades campesinas con la tierra y la labor de defensa de sus derechos sobre esta, implica más que el espacio físico. La defensa del derecho a la tierra y el territorio reclama la territorialidad del

Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_resumen\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_resumen_low.pdf). (pp, 34).

115 **ACNUR.** Operación Colombia. Tierras de la población desplazada [en línea] 2012. [Fecha de consulta: marzo 29 2016]. Disponible en: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Refugiados/Americas/Colombia/2012/Situacion\\_Colombia\\_Tierras\\_-\\_2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Refugiados/Americas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_Tierras_-_2012.pdf?view=1)

116 **Flórez Carmen, Graciela, et al.** Conflictos del Territorio y restitución de Tierras en Colombia. Revista de Altos Estudios Europeos. No. 0 RIAEE. [En línea] S/F. [Fecha de consulta: marzo 05 de 2016]. Disponible en: <http://www.iaee.eu/riaee/num0/riaee0art1.pdf>.

117 **Unidad de Planificación Rural Agraria. Min-agricultura.** Socialización de resultados técnicos UPRA. Jornada de inducción y reinducción. Rendición de cuentas permanente UPRA. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: noviembre 24 de 2016]. Disponible en: <http://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribuci%C3%B3n+de+la+Propiedad+de+la+propiedad.pdf/d78e382c-77ac-4d60-9cfd-da42fb5be8b9>. Pág. 11.

118 **PNUD.** Informe Desarrollo Humano Colombia. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: junio 11 de 2015]. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_resumen\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_resumen_low.pdf). (pp, 47).

119 **García Reyes, Paola.** Estructura agraria en Colombia y modelos de desarrollo rural. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: febrero 20 de 2016]. Disponible en: <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/06/ESTRUCTURA-AGRARIA.pdf>

120 **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos.** Informe Anual: No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: junio 15 de 2015]. Disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2014.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2014.pdf). (pp, 8).

mismo significa “un patrón de conductas y actitudes sostenido por un individuo o grupo, basado en el control percibido, intencional o real de un espacio físico definible y que puede conllevar la ocupación habitual, la defensa, la personalización y la señalización de éste”<sup>121</sup>.

Autores como Edney sugieren que la territorialidad humana está más vinculada con el control. Con este concepto no se refiere solo a la influencia sobre personas, sino sobre espacios, ideas y otros recursos del territorio<sup>122</sup>. Por esta razón, cuando hay disputas sobre un territorio, se utilizan estrategias para restringir la circulación e imposibilitar el uso de la tierra y sus recursos naturales; con esto se logra el objetivo final: el control del territorio, no solo su ocupación. Así, perder el acceso a la tierra no sólo implica “perder la tierra como bien material sino también la pertenencia a un lugar y los lazos sociales; se erosionan las redes sociales, se deterioran los medios de subsistencia e ingresos de las familias, se fragmenta la unidad familiar, se acaban proyectos de vida, se genera un desplazamiento forzado y las víctimas bajan en la escala social y en calidad de vida”<sup>123</sup>.

Las comunidades defensoras son vulneradas en sus derechos fundamentales relacionados con la tierra y el territorio. Estas vulneraciones incluyen el derecho a la vida, el derecho al trabajo, el derecho al mínimo vital, la seguridad alimentaria y el derecho fundamental al retorno, en el caso de comunidades desplazadas forzosamente.

### 3.1.2. Exposición a mayores niveles de riesgo

Según el informe de “Los Nadies”, del Programa Somos Defensores, en 2015 se superó el promedio de homicidios de defensores registrado en los últimos 20 años. Esta cifra ascendió a 51 personas asesinadas por la labor de la defensa de los Derechos Humanos. “Entre enero y junio de 2015, fueron registradas 332 amenazas (incremento de 216%), 34 asesinatos (incremento del 15%), 25 atentados, 4 detenciones arbitrarias, 3 ca-

<sup>121</sup> **Universidad de Barcelona.** *Página web del curso Psicología Ambiental: Elementos básicos, Departamento de Psicología Social.* [En línea] 2015. [Fecha de consulta: agosto 04 de 2015]. Disponible en: [http://www.ub.edu/psicologia\\_ambiental/uni3/3581.htm](http://www.ub.edu/psicologia_ambiental/uni3/3581.htm)

<sup>122</sup> **Altman, Nelson y Lett** *Psicología Ambiental: Elementos básicos, Departamento de Psicología Social.* [En línea] 2015. [Fecha de consulta: agosto 04 de 2015]. Disponible en: [http://www.ub.edu/psicologia\\_ambiental/uni3/3581.htm](http://www.ub.edu/psicologia_ambiental/uni3/3581.htm)

<sup>123</sup> **PNUD.** *Informe Desarrollo Humano Colombia.* [En línea] 2011. [Fecha de consulta: junio 11 de 2015]. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_resumen\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_resumen_low.pdf)



sos de uso arbitrario del sistema penal y 1 de robo de información”<sup>124</sup>. En ese año, casi un 50% de los asesinados en el país fueron DDH rurales; por ello, varias agencias de Naciones Unidas (ACNUR, OACNUDH, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA -MAPP-OEA-), han reiterado los riesgos particulares de personas que reclaman derechos a la tierra. Estas instituciones han recomendado adoptar medidas para asegurar la protección integral de estas personas.

Una revisión preliminar a la publicación del presente documento permite constatar la gravedad de las agresiones contra los DDH en Colombia. Entre enero y septiembre del año en curso, han aumentado el total de DDH agredidos de 332 en 2015 a 372 faltando aún considerar el último trimestre del año. Vistas según su tipo se han presentado 270 amenazas, 54 asesinatos, 24 atentados, 13 detenciones arbitrarias, 9 usos arbitrarios del sistema penal, 3 robos de información y dos desapariciones forzadas<sup>125</sup>.

### 3.1.3. Mayores vulnerabilidades

En 2012, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU halló que “los pequeños agricultores, las personas sin tierra, los agricultores arrendatarios, los trabajadores agrícolas asalariados y las personas que viven de las actividades tradicionales de pesca, caza y pastoreo se hallan entre las personas más discriminadas y vulnerables en muchas partes del mundo. Cada año, miles de ellas son víctimas de expropiaciones de tierras, desalojos y desplazamientos forzosos, situación que podría alcanzar un nivel sin precedentes con el nuevo fenómeno mundial del ‘acaparamiento de tierras’”<sup>126</sup>.

En Colombia, el riesgo de este colectivo de DDH fue reconocido por la Defensoría del Pueblo. Mediante la Resolución 064 de 2014, la Defensoría del Pueblo creó la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras al reconocer que “la vulneración sistemática de los derechos humanos de la población campesina, incide en el desarrollo equitativo y diferenciado de este grupo sujeto de derechos constitucionales”<sup>127</sup>.

Se estima que en el país el 24% de la población del país vive en zonas rurales<sup>128</sup>, es decir siete millones de personas.<sup>129</sup> Por otro lado, las brechas sociales y territoriales han aumentado significativamente en los últimos años: la tasa de pobreza extrema en 2013 alcanzó un porcentaje del 19.1% en zonas rurales, y del 3% en las 13 principales ciudades del país<sup>130</sup>; otras fuentes indican que el 33,4% de los pobladores rurales tienen necesidades básicas insatisfechas<sup>131</sup>. Estas cifras indican que, en general, la población rural se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad.

Como ejemplo se puede estudiar el caso de Las Pavas. Los datos básicos que muestran las condiciones de vulnerabilidad son<sup>132</sup>:

124 **Somos Defensores.** *Los Nadies. Informe enero junio de 2015 Sistema de Agresión contra Defensores de Derechos Humanos-SIADDHH.* [En línea] 2015. [Fecha de consulta: junio 11 de 2016]. Disponible en <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/134/los-nadies-informe-semestral-siaddhh2015.pdf>

125 *Cifras consolidadas por las autoras con base en la información del Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos en Colombia -SIADHH. Programa Somos Defensores. Boletín Trimestral.* [En línea] 2016. [Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2016]. Disponible en: <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/142/Boletin%20Julio%20-%20Septiembre%20SIADDHH%202016.pdf> y **Somos Defensores.** *¿Es este el Fin. Informe enero - junio de 2016.* [En línea] 2016. [Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2016]. Disponible en: <file:///C:/Users/Betty%20Pedraza/Desktop/este-es-el-fin-informe-semestral-2016.pdf>.

126 **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos.** *Informe Anual: No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado.* [En línea] 2014. [Fecha de consulta: mayo 21 de 2015]. Disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2014\\_pág.19](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2014_pág.19)

127 **Defensoría del Pueblo de Colombia.** *Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras.* [En línea] 2014. [Fecha de consulta: septiembre 21 de 2015]. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/defensoriasdelegadas/3472/Defensor%3%ADa-Delegada-para-Asuntos-Agrarios-y-Tierras.htm>

128 **Banco Mundial.** *Datos sobre Colombia.* [En línea] 2014. [Fecha de consulta: octubre 03 de 2015]. Disponible en: [http://datos.bancomundial.org/pais/colombia#cp\\_wdi](http://datos.bancomundial.org/pais/colombia#cp_wdi).

129 **PNUD.** *Informe Desarrollo Humano Colombia.* [En línea] 2011. [Fecha de consulta: junio 11 de 2015]. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_resumen\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_resumen_low.pdf). (pp, 64).

130 **UNFPA Colombia.** *Situación de población.* [En línea] 2014. [Fecha de consulta: octubre 08 de 2015]. Disponible en: [http://www.unfpa.org.co/?page\\_id=1307](http://www.unfpa.org.co/?page_id=1307)

131 **García Reyes, Paola.** *Estructura agraria en Colombia y modelos de desarrollo rural. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.* [En línea] 2014. [Fecha de consulta: febrero 25 de 2016]. Disponible en: <http://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2014/06/ESTRUCTURA-AGRARIA.pdf>

132 **Equipo Humanitario Colombia.** *Evaluación de Necesidades / MIRA: Retorno Las Pavas - Corregimiento Buenos Aires, Bolívar, Colombia.* [En línea] 2013. [Fecha de consulta: abril 13 de 2016]. Disponible en: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/Informe%20final%20MIRA%20Las%20Pavas%20Agosto%202013.pdf>

Variables	Departamento Bolívar	Municipio El Peñón	Nación
<b>Población</b>	2.049.109.	9.099 (40% cabecera y 60% resto)	46.581.823
<b>Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI:</b>	Cabecera 40,26 %-Resto: 67,37 % (2012/ DANE).	Cabecera 60.95 % - Resto: 79,33 % (2012/ DANE).	Cabecera 19.66%-Resto:53.51% (DANE JUNIO 2012) <sup>133</sup>
<b>Población en situación de miseria / pobreza extrema</b>		Cabecera 36,04 % - Resto: 52,83% (2010 / DANE).	10.1 %
			Cabeceras: 6.5% -Resto: 21.8% (pobreza extrema) <sup>134</sup>
<b>Analfabetismo:</b>	18.67 %	24.05 %	15.15% (DANE 2005)
<b>Inasistencia escolar:</b>	18.99 %	25.83 %	21.80 % (2005/ DANE)
<b>Tasa de mortalidad infantil</b>	22 (x cada 1000 nacidos)	29 (x cada 1000 nacidos)	18 (x cada 1000 nacidos. 2010/ DANE)

A más de lo expuesto, las familias que forman parte de esta comunidad sufren un proceso de descapitalización generado por las pérdidas de cultivos por inundaciones y por la destrucción de enseres y frutos, envenenamiento de semillas, quema de cultivos y muerte de animales, ataques de los que han sido víctimas durante su proceso de defensa de su tierra. Han sido destruidas, envenenadas y quemadas aproximadamente de 10.340 matas de plátano, 41 hectáreas de maíz, 15 hectáreas de arroz, 10.000 matas de yuca y 150 matas de caña.

La seguridad alimentaria de este grupo de 123 familias está en riesgo. La prevalencia de desnutrición crónica fue del 19,11% cifra superior a la reportada en la encuesta nacional de la Situación Nutricional en Colombia que fue del 10% y la valoración nutricional de Niños, Niñas, Ancianos y Jóvenes-NNAJ-, realizada por CORAMBIENTE, indica que solamente el 38,23% de los Niños y Niñas valorados clasificaron en normalidad.

<sup>133</sup> **DANE.** INFORMACION ESTADISTICA. COLOMBIA. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional. A JUNIO 2012 RESULTADOS CENSO GENERAL 2005. [En línea] 2012 [Fecha de consulta: septiembre 21 de 2015]. Disponible en: <https://www.google.com.co/?ion=1&espv=2#q=indicadores%2Bcolombia%2Bnbi%2B2010>

<sup>134</sup> **El Nuevo Siglo.** Análisis en línea. Colombia tiene 19, 3 millones de pobres. [En línea] 2013 [Fecha de consulta: septiembre 21 de 2015]. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2013-colombia-tiene-19-3-millones-de-pobres>

### 3.1.4. Contextos que agravan la situación de los campesinos DDH

#### Captura del Estado por parte de intereses privados

Los conflictos por la tierra cohabitan y se dan en el marco de “un Estado frágil, cómplice, permisivo y muy pocas veces garante e imparcial: casi siempre favorece a unos pocos o a los mismos, bien sea por acción u omisión”<sup>135</sup>. Es necesario tener en cuenta que es la autoridad del Estado (o su equivalente) quien ordena el territorio y otorga derechos públicos o privados sobre la tierra. Esta autoridad viene mediada por el poder de grandes corporaciones privadas que plantean una intervención excluyente en el territorio. Esta es la raíz de muchas cuestiones que plantean los defensores de derechos humanos sobre el territorio: la explotación privada entra en conflicto con el uso público, con el uso de pequeños propietarios o con el uso de familias con escasos recursos que se ven afectadas por dicha explotación privada. Cuando esto sucede, estas acciones se convierten en cuestión de derechos humanos.

Es común encontrar en regiones como esta, autoridades públicas que no cumplen con sus obligaciones para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y la protección de los defensores de derechos humanos. Es también común encontrar autoridades relacionadas con actores que hostigan a los defensores. Este hostigamiento se da cuando consideran que su labor de defensa desafía grandes intereses económicos (empresas, multinacionales e incluso el Estado).

#### Corrupción e impunidad

La corrupción es un tema que afecta directamente la labor de defensa de los DDH. En 2014, Colombia obtuvo un puntaje de 37 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción), lo que la ubicó en el puesto 94 de los 175 países evaluados por el Índice de Corrupción de *Transparency In-*

<sup>135</sup> **PNUD.** Informe Desarrollo Humano Colombia. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: junio 11 de 2015]. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_resumen\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_resumen_low.pdf). (pp, 44).

*ternational*.<sup>136</sup> La vulnerabilidad de este grupo aumenta cuando los DDH trabajan en zonas remotas, cuando hay corrupción generalizada y cuando la aplicación de la ley y el Estado de derecho son débiles, lo que hace la impunidad algo común<sup>137</sup>.

En general, el hostigamiento que sufren los defensores del derecho a la tierra queda impune debido a la incapacidad del Estado para solicitar a los autores que rindan cuentas por sus acciones. Aunque los defensores del derecho a la tierra informan a las autoridades pertinentes sobre las violaciones de derechos humanos de las que son víctimas, las instituciones judiciales no investigan, procesan ni sancionan, haciendo que las violaciones queden totalmente impunes<sup>138</sup>.

### Falta de acción de autoridades locales y de la fuerza pública en la protección a DDH

Dificultades de coordinación retrasan la actuación oportuna de las autoridades en terreno; esto se da tanto en movilización de recursos, como en respuestas ante situaciones de emergencia. Movilizar a la policía en zonas rurales implica conseguir protección del ejército o la armada; esto solo es posible en zonas de presencia de actores armados ilegales o zonas de combate. Así, es difícil actuar en áreas remotas donde habitan comunidades defensoras del derecho a la tierra.

También es posible encontrar riesgos identificados por autoridades civiles (Alcaldías, Defensoría del Pueblo) que son desestimados por no ser correspondientes con los planes de seguridad de la Policía y el Ejército. Estos dos grupos están enfocados en el conflicto armado y cuentan con indicadores de guerra, esto hace que desconozcan otro tipo de riesgos, como los originados en las disputas por la tierra, que se enfocan más

en el control social.<sup>139</sup> Finalmente, existe confusión entre las normas que regulan la protección a defensores de derechos humanos y las que se relacionan con atención y protección a víctimas del conflicto armado.

### Invisibilidad del campesinado y fragmentación de su acción colectiva

A diferencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes, el campesinado no ha logrado que el Estado reconozca su importancia como grupo social. Esta condición hace que los campesinos no gocen de derechos equivalentes a los reconocidos para estas poblaciones. A este déficit de derechos se ha sumado la victimización histórica a la que los campesinos han sido condenados por la violencia y la desatención estatal<sup>140</sup>. Es por esto que, entre las dificultades que menciona el informe de desarrollo humano del PNUD (2011), refiera la deficiencia de su participación política y la fragmentación de su acción colectiva. Estas dos condiciones impiden que la voz de los campesinos (y sus reivindicaciones) sean atendidas por el sistema político. Cuando no se reconoce a los campesinos como sujetos sociales se tiende a “invisibilizar el campesinado como sector social específico y su situación (...) y derechos colectivos”<sup>141</sup>. Es urgente revisar estas condiciones de riesgo y de vulnerabilidad, ya que son condiciones que toman un carácter urgente y prioritario para la protección de los DDH.

136 **Semana.com.** Colombia vuelve a rajarse en índice de corrupción. Según la ONG Transparencia Internacional, Colombia se ubica en el puesto 94 entre 175 países en cuando a corrupción. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: septiembre 21 de 2015]. Disponible en: [www.semana.com/articulo/corrupcion-indice-deja-colombia-en-puesto-94-de-175/411083-3](http://www.semana.com/articulo/corrupcion-indice-deja-colombia-en-puesto-94-de-175/411083-3)

137 **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos.** Informe Anual: No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: junio 15 de 2015]. Disponible en [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2014.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2014.pdf). (pp, 14).

138 **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos.** Informe Anual: No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: junio 15 de 2015]. Disponible en [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2014.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2014.pdf). (pp, 91).

139 Información obtenida en una entrevista realizada por el Equipo del Protection Desk Colombia a los Drs. Elkin Rincón y Edgar Arrieta, Alcalde y Secretario de Gobierno del Municipio de Simití, Bolívar. Estas autoridades territoriales tienen mandato específico en materia de protección de personas en riesgo, incluidos los defensores de derechos humanos, tal como lo señala el decreto 1066 de 2015, en su artículo 2.4.1.2.13. y 2.4.1.2.32. 7 de septiembre de 2015.

140 **Salgado y Prada.** Informe Desarrollo Humano PNUD Colombia. [En línea] 2000. [Fecha de consulta: junio 28 de 2015]. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_resumen\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_resumen_low.pdf). (pp, 114).

141 **Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.** Visibilidad de un sector social y de sus derechos colectivos, en Cuadernos de Tierra y Justicia. [En línea] 2010. [Fecha de consulta: julio 06 de 2015], Disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/ctyj/CTYJ07/ctyj7-int.pdf>



## 4. HALLAZGOS Y PROPUESTAS DESDE LA INVESTIGACIÓN

### 4.1. La interpretación restringida de la protección en Colombia

**E**xisten muchas acepciones de política pública, aunque no con frecuencia asociadas al tema de la protección de los DDH. Para Protection International, una política pública de protección de los defensores de derechos humanos es la respuesta de un Estado a las necesidades de protección que tienen quienes defienden derechos humanos en un país. Así, se crea un programa de acción, que incluye objetivos, normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos, recursos y servicios vinculados. Además, se compone de aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer; dado que en políticas públicas la omisión se considera como una actuación en sí misma.<sup>142</sup> Esa perspectiva de análisis remite a una concepción de la protección centrada en la creación de las condiciones adecuadas para que sea posible defender y promover los derechos humanos.

La CIDH ha observado que medidas adoptadas por los Estados para la protección de los defensores de DDHH, no constituyen políticas globales de protección. En este sentido, estableció reiteradamente la necesidad de “implementar en forma prioritaria, una política global de protección de los defensores de derechos humanos y (...) adoptar una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención con el fin de evitar ataques en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos”<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> Luis Enrique Eguren. **Protection International y CEJIL**. 2016. *Avances y desafíos en políticas públicas nacionales para la protección de defensores/as de derechos humanos en las Américas: Integrar, implementar, ampliar*. Documento de interno de trabajo (Investigación en curso). Mimeografiado.

<sup>143</sup> **CIDH**. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos*

En Colombia, se ha desarrollado un vasto universo jurisprudencial que el Estado, por múltiples razones, no logra traducir en una política pública global y eficaz. La fragmentación, la dispersión normativa y los discutidos resultados en la materia, ponen en entredicho también la existencia de voluntad política para brindar mayores condiciones de seguridad a la labor de los DDH.

Recientes aprendizajes que Protection International está sistematizando indican, entre otras cosas, que la mayor o menor calidad de una política pública, estaría en relación con las características que adoptan en cada país tres procesos claves: la integración, la implementación y la inclusión-ampliación. El primero refiere al involucramiento y participación en la política pública de los distintos actores claves, sectores e instituciones implicados; el segundo a las formas como se ponen en marcha las acciones definidas en las políticas públicas, incluyendo los actores que intervienen, sus funciones, competencias y los contextos en los que se hace y, el tercero, alude a las dimensiones que deberán ser incluidas para ampliar una política pública de protección a los DDH<sup>144</sup>.

Aunque la discusión sobre políticas públicas excede las pretensiones de la presente investigación, cabe referir que visto el proceso de integración en los términos señalados, los DDH de Colombia, no han sido integrados de manera dialogante a la construcción e implementación de la política pública de protección. La relación entre el Estado y el movimiento de derechos humanos, que desde 2009 se ha expresado a través de la Mesa Nacional de Garantías<sup>145</sup>, ha estado marcada por fuertes tensiones, que dan lugar a una suerte de “diálogo de sordos”<sup>146</sup>, en donde en el mejor

de los casos el Estado, luego de muchos años de discusión, adopta parcialmente lo que los DDH presentan como una reivindicación social. Por ello la política pública no se ha enriquecido con características como la flexibilidad, adaptabilidad y continuidad que en buena medida pueden aportar los DDH. Este, entre otros factores, han conducido a una situación en la cual “Los Estados han logrado imponer su visión reduccionista del problema, centrándose en el reconocimiento de la existencia de amenazas y agresiones contra algunos DDH, y a partir de ahí ofreciendo una protección física individual y reactiva, en la lógica de “defensor en alto riesgo, defensor al que se ofrecen algunas medidas de seguridad”.

Un caso que permite ejemplificar la no integración de la mirada y las propuestas de protección de los mismos DDH y, de la restricción con que se enfoca el tema en las actuales políticas públicas se puede observar al considerar la propuesta de protección que la comunidad de Las Pavas, a través de su organización –ASOCAB–, presentó a la UNP en junio de 2014. Como se muestra en el siguiente cuadro, esta propuesta contiene catorce medidas de protección, articuladas en torno a cuatro estrategias, así:

Estrategias	Medidas
1. Actuar contra la impunidad	Investigar las denuncias interpuestas por la comunidad en los últimos años contra la empresa Aportes San Isidro S.A.S., sus trabajadores y su Departamento de Seguridad Privada.
	Trasladar los procesos judiciales a la Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y DIH de Bogotá, para investigar a los agresores (empresa Aportes San Isidro, Grupo de Seguridad y trabajadores) dichos procesos como violaciones sistemáticas de DH en el marco del despojo de tierras y no como casos aislados de delitos comunes.
	Garantizar el debido proceso, el derecho a la justicia y la imparcialidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades encargadas del tema de la aplicación de la justicia.
	Judicializar las amenazas y el acoso verbal que ejercen los trabajadores de la empresa “Aportes San Isidro”, contra las mujeres y niñas de la comunidad. Promover la aplicación de la normatividad internacional en materia de protección a las mujeres.

en las Américas. [En línea] 2006. [Fecha de consulta: septiembre 09 de 2015]. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>

144 Luis Enrique Eguren. **Protection International y CEJIL. 2016. Avances y desafíos en políticas públicas nacionales para la protección de defensores/as de derechos humanos en las Américas: Integrar, implementar, ampliar. Documento de interno de trabajo (Investigación en curso). Mimeografiado.**

145 *Instancia de diálogo creada en abril de 2009 en acuerdo entre las instituciones del Estado y las organizaciones defensoras de derechos humanos, con el acompañamiento de la comunidad internacional, cuya finalidad es avanzar en el análisis de la situación de derechos humanos y el compromiso de adelantar acciones en prevención, protección e investigación. Consejería de Derechos Humanos. Vicepresidencia de la República. Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunes se reúne este lunes. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: noviembre 25 de 2016]. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2014/Paginas/Mesa-Nacional-de-Garantias-para-Defensores-de-Derechos-Humanos-Lideres-Sociales-y-Comunes-lunes.aspx>*

146 *Expresión popular que indica que las dos partes hablan pero ninguna de ellas puede escucharse a sí misma, ni escuchar al otro.*

2. Aplicar medidas políticas de protección	Dar seguimiento al informe No. 023-12 de inminencia y a la aplicación de las recomendaciones, emitido por la Defensoría del Pueblo en octubre de 2012. <sup>147</sup>
	Reconocer públicamente, y ante las autoridades civiles y militares, el derecho de posesión de la comunidad sobre el predio de Las Pavas.
3. Aplicar medidas colectivas de protección	Reconocer públicamente, y ante las autoridades civiles y militares, la propuesta de protección colectiva presentada por la comunidad.
	Establecer un mecanismo de respuesta inmediata que la comunidad pueda activar ante situaciones de riesgo inminente o emergencia.
	Hacer efectivos los mecanismos legales de protección a que tiene derecho la comunidad como víctima, reclamante de tierras y como DDH.
	Designar dispositivos policiales de protección perimetral.
	Verificar que las autoridades locales adopten medidas de protección para la comunidad, en el marco de lo establecido por el Decreto 4912.
4. Fortalecimiento a la propuesta de Autoprotección de la comunidad	Direccionar y coordinar desde la UNP las acciones de todas las entidades públicas en materia de protección.
	Aportar recursos materiales para la construcción de dos albergues en los cuales se puede guarecer a 500 personas de 109 familias que integran entre ocho y doce grupos de trabajo para la producción de alimentos (Alambre, postes, vallas, mulas para transporte, radio portátil, teléfono móvil, linternas de largo alcance, campanas de bronce, cámaras fotográfica, filmadoras).
	Constituir diez “espacios para la vida, la producción y la paz”, como espacios humanitarios o espacios de paz, en el marco del Protocolo Segundo Adicional de los Convenios de Ginebra <sup>148</sup> .

Aunque esta propuesta tuvo en principio una respuesta favorable en el CERREM, a la fecha no ha tenido concreción material<sup>149</sup>. Como se verá a renglón seguido, las barreras que enfrentan este tipo de propuestas,

reflejan cómo a pesar de la legalidad y legitimidad de las medidas, no se adoptan porque en la institucionalidad prevalece una interpretación restrictiva y restringida de la protección.

En torno a la primera estrategia (Actuar contra la impunidad) que compromete a la Fiscalía, a Vicepresidencia y la Unidad Nacional de Protección, es posible hacer cuatro observaciones:

1. Garantizar el respeto al debido proceso y la imparcialidad en la aplicación de justicia, son temas excluidos del Programa Gubernamental de Protección coordinador por la UNP.
2. La Fiscalía General de la Nación no asume de manera independiente la iniciativa para resolver las solicitudes de las comunidades. Obtener respuestas parciales de esta instancia demanda esfuerzos financieros y humanos adicionales por parte de una comunidad, reconocida como víctima y en condiciones de alta vulnerabilidad, y, de las entidades que los acompañan<sup>150</sup>, para relevar la importancia del caso y motivar las respuestas.<sup>151</sup>
3. El Estado pierde su capacidad proactiva e incumple su obligación de garantía cuando pasivamente responde a iniciativas externas. La

147 **Presidente de la República de Colombia.** Decreto 4912 de 2011 que organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: febrero 07 de 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45248>.

148 **Cruz Roja Internacional.** Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. [En línea] 1977. [Fecha de consulta: febrero 07 de 2016]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>

149 Parcialmente aprobada mediante la Resolución 271 del 11 de diciembre del 2013 y la 118 del 4 de julio de 2014. A la fecha, no entra en aplicación ya que, según carta enviada por Iván Prieto Rojas, Coordinador de implementación de medidas, el 08 de febrero de 2016 “se encuentra en proceso de contratación”. (Carta enviada a Protection International - Colombia).

150 *Pensamiento y Acción Social (PAS), Protection International - PD COL, Peace Watch Switzerland (PWS), Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), Asociación de Víctimas del Magdalena Medio (ASORVIMM), Christian Aid, Clínica Jurídica de la Universidad Javeriana, Justapaz, Comisión de Paz del Consejo Evangélico de Colombia - Cedecol.*

151 *Un ejemplo: se lograron unificar las denuncias jurídicas entabladas por la comunidad contra la empresa Aportes San Isidro y su grupo de seguridad, por las constantes violaciones de derechos humanos de que han sido víctimas a lo largo de 12 años. También se logró el traslado del caso jurídico a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía, de Bucaramanga. Para que esto fuera posible, fue necesario realizar una Gira de Incidencia entre el 11 y el 15 de mayo de 2015 en Bogotá. Representes de cinco comunidades rurales (El Guayabo, Bella Unión, El Garzal, Nueva Esperanza y Las Pavas), fueron escuchados por 11 entidades gubernamentales, del Ministerio Público, organismos internacionales de DH, cuerpo diplomático y Cooperación Internacional. (Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Senador Iván Cepeda, OACNUDH, MAPP-OEA, Embajadas de: Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Países Bajos y Suiza y USAID). También expusieron públicamente su situación ante 120 personas que participaron en el conversatorio público “Detener el Despojo: condición para la paz territorial”, realizaron entrevistas con ocho medios de comunicación nacionales e internacionales (El espectador, Contravía, Miami Herald, Agencia EFE, Verdad Abierta, Prensa Rural, Radio Nacional, Telesur Español), e informaron su situación al Congreso de la República en la Audiencia Pública “Análisis de las obligaciones del INCODER frente al acceso y recuperación de la tierra” (audiencia convocada por el MOVICE en junio 5). Aproximadamente 500 personas intervinieron para lograr estas dos respuestas de la Fiscalía.*

Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la UNP, tienen la carga de la obligación legal y el deber de actuar, pero son las comunidades víctimas y sus organizaciones acompañantes quienes toman la iniciativa para mover la institucionalidad pública (Fiscalía General de la Nación).<sup>152</sup>

4. La desarticulación entre la Fiscalía y la UNP, conduce a la creación de espacios interinstitucionales *ad hoc* que se pueden mantener, o no, dependiendo de la discrecionalidad y voluntad política de los funcionarios públicos.<sup>153</sup>

Sobre la segunda estrategia de protección (Aplicar medidas políticas de protección) se observa que:

1. Las demandas de reconocimiento público local que hace ASOCAB, en representación de la comunidad de Las Pavas, entran en el marco del reconocimiento público hecho a favor de los DDH que en Colombia solo se han hecho de manera esporádica y genérica<sup>154</sup>, a pesar de que experiencias como el “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”<sup>155</sup> de México, demuestra la factibilidad y eficacia de aplicar estos reconocimientos públicos a nombre propio de personas u organizaciones.
2. El derecho de posesión que le asiste a esta comunidad sobre el predio de Las Pavas, fue reconocido por la Corte Constitucional<sup>156</sup>, por

<sup>152</sup> “No basta que los Estados se abstengan de violar los derechos (obligación de respeto), sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre (obligación de garantía).” Frontline Defenders. Informe Anual, 2014. [En línea] 2014. [Fecha de consulta: septiembre 20 de 2015]. Disponible en: [http://www.coljuristas.org/documentos/adicionales/defensores\\_de\\_ddhh\\_en\\_la\\_cuerda\\_floja.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/adicionales/defensores_de_ddhh_en_la_cuerda_floja.pdf)

<sup>153</sup> Para el manejo de los casos de estas cinco comunidades en 2013 sesionó la Mesa Técnica Interinstitucional para el Seguimiento de los Casos Esta mesa estaba conformada por Incofer, Unidad Nacional de Víctimas, Unidad Nacional de Tierras, Fiscalía General de la Nación, Ministerios del Interior (Dirección de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo) SAT y delegada de tierras y la Policía Nacional. Para 2014, esta instancia entró en desuso y, luego de la Gira de Incidencia, se restableció con variaciones en su composición. Este espacio ha sido clave para dar seguimiento a la actuación de las autoridades locales y para conseguir una mejora de las condiciones de protección de las comunidades.

<sup>154</sup> **Presidencia de la República.** Directiva Presidencial 07 de 1999. [En línea] 1999. [Fecha de consulta: marzo 05 de 2016]. Disponible en: <https://www.google.com.co/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Directiva+Presidencial+07%2BAndres+Pastrana>.

<sup>155</sup> **Espacio de OSC.** Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodista. Espacio OSC. Julio de 2015. México, D.F. Págs. 54 a 59.

<sup>156</sup> **Corte Constitucional.** Sentencia T 267 de 2011. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: marzo 03 de 2016]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-267-11.htm>

tanto una actuación Estatal (como la solicitada) estaría cobijada por este manto de legalidad.

En relación con la tercera estrategia, aplicar medias colectivas de protección, se observa que:

1. No están expresamente incluidas en el Programa de Protección individual ni en la Ruta de Protección Colectiva, a pesar de que existe un amplio marco normativo que regula la prevención a las violaciones de derechos humanos que da sustento legal a este tipo de medidas<sup>157</sup>
2. La designación de dispositivos policiales de protección perimetral, como medida colectiva de protección es, en sí misma, un problema de grueso calibre para las comunidades rurales. Este problema se da porque la policía requiere la protección de las fuerzas armadas para desplazarse fuera del casco urbano pero, para las fuerzas armadas sólo es posible desplazarse a zonas con presencia permanente de actores armados ilegales, presencia que hoy no ocurre en una vasta región del Magdalena Medio. A esto se suman las precarias condiciones del área rural (inexistencia de agua potable y de comercio, precarias vías de comunicación, inexistencia de cobertura de telefonía celular, etc.) que dificultan la permanencia de la policía en terreno a más de las restricciones presupuestales de la Policía Nacional que no garantizan el cubrimiento de los costos de transporte con la frecuencia requerida.
3. La verificación de instancias nacionales sobre la adopción y el cumplimiento de medidas de protección por parte de las autoridades locales (Dec. 4912)<sup>158</sup> no se realiza como parte de un procedimiento

<sup>157</sup> Decreto 1066 de 2015 (Derogado por el Decreto 4912/11 y 1225/12), Proyecto Distrital No. 832 Plan integral de prevención y protección de lideresas, líderes víctimas y defensoras y defensores de Derechos Humanos en el Distrito Capital: Territorios de protección de la vida y construcción de paz, Decreto No. 4100 de 2011, Resolución No. 147 de 2012. Páginas 14 y 15. Programa Somos Defensores. El Cambio. Informe Anual del SIADDH 2015 Sobre Agresiones Contra Defensores de Derechos Humanos en Colombia. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: marzo 03 de 2016], Disponible en: <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/137/el-cambio-informe-somosdefensores-2015.pdf>.

<sup>158</sup> **Presidente de la República de Colombia.** Decreto 4912 de 2011 que organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, grupos



- regular. En su lugar, se activa solo en respuesta a presiones externas.
4. La unidad de dirección y coordinación de todas las acciones de protección en la UNP, como medida de protección, busca facilitar a la comunidad la interlocución con los organismos estatales responsables en materia de protección. Sin embargo, dicha medida escapa a las competencias asignadas a esta entidad y tampoco es asumida de manera regular por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Entonces, la interlocución se resuelve parcialmente acudiendo a la creación de instancias interinstitucionales *ad hoc*.
  5. El mecanismo de respuesta inmediata, como medida de protección, enfrenta limitaciones en relación con la designación de dispositivos policiales de protección perimetral. Un mecanismo similar en el Programa Gubernamental de Protección, proporciona a los beneficiarios medios de comunicación (la asignación de un número de teléfono para comunicaciones de emergencia). Sin embargo, en la práctica dichas llamadas están centralizadas y no son respondidas.

Sobre la cuarta y última estrategia de protección, fortalecimiento a la autoprotección de la comunidad, se anota que aunque entre las medidas de protección incluidas en la Ruta para la Protección Colectiva, se contempla el “apoyo para la infraestructura para la protección”<sup>159</sup>, a dos años de haber sido presentada y aprobada, esta propuesta de protección, la comunidad de Las Pavas sigue a la espera de su materialización; entre tanto, la prensa nacional informa sobre el detrimento patrimonial y la corrupción descubierta por la Contraloría General de la República al interior de la UNP.

Para finalizar y, a manera de conclusión, debe precisarse que la interpretación restringida de la protección en Colombia adopta dos vías. De una parte, negando todo tipo de medida de protección que no encuadre explícitamente en la oferta predefinida, tal y como se demostró en el análisis de la propuesta de protección presentada por la comunidad de las Pavas. De otra parte, reduciendo el sujeto protegido a través de la asignación de cierto tipo de medidas de protección. En otras palabras, se accede a proteger colectivos pero se otorgan solamente medidas individuales, con lo

y comunidades. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: febrero 07 de 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45248>.

159 **Ministerio del Interior.** Resolución 1085 de 2015. Artículo 4. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: septiembre 20 de 2015]. Disponible en: <http://www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RESOLUCION%201085%20DE%202015%20MININTERIOR.pdf>



cual se diluye el colectivo como sujeto de la protección. Este proceder utiliza como justificativo la afirmación hecha por la CIDH, al referirse a la naturaleza colectiva que pueden tener las medidas cautelares, de que “es deseable la individualización de los beneficiarios si se entienden como medidas de lógica tradicional (asignar escoltas, carros, celulares)”<sup>160</sup>. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en esta esta afirmación la CIDH se refiere exclusivamente a las medidas tradicionales de protección.

## 4.2. La ausencia de un marco de referencia conceptual que oriente la protección colectiva

La Corte Constitucional, en el Auto 321 de 2015, señaló al gobierno la existencia de vacíos importantes en relación con un marco conceptual que permita orientar el desarrollo de la protección colectiva en el país. Frente a este vacío, es posible avanzar proponiendo respuestas a tres de las preguntas básicas formuladas por la Corte Constitucional: (i) ¿a qué nos referimos cuando hablamos de “protección colectiva”? (ii) ¿cuál es el sujeto colectivo a proteger?, (iii) ¿cómo concebir medidas que respondan al riesgo colectivo?

Se trata de hacer una aproximación a partir de un marco conceptual sobre la protección colectiva que pueda derivar en la mejora de las políticas de protección para comunidades defensoras del derecho a la tierra y el territorio en Colombia; además, de inspirar iniciativas similares en otros países. Así, se abordarán categorías conceptuales de diferentes disciplinas incluyendo la conceptualización de: i) sujeto colectivo y comunidad; ii) tierra, territorio y territorialidad; iii) protección de los espacios de actuación; iv) riesgos y amenazas colectivas.

### 4.2.1. El Colectivo a proteger en la oferta estatal de protección

Para explorar el concepto de protección colectiva, es necesario definir el colectivo que se debe proteger. Es posible abordar este concepto desde dos perspectivas diferentes, una amplia y de uso general y otra sociológica. La primera corresponde a la definición clásica, incluida en el Diccionario

nario de la Real Academia Española, concibe a un colectivo como “perteneciente o relativo a una agrupación de individuos” la cual tiene “la virtud de recoger o reunir”<sup>161</sup>. Esta acepción define varios individuos agrupados por características, lazos y/o intereses comunes.

La normatividad colombiana y los actores claves en materia de protección como la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior, se refieren a colectivo a partir de esta definición<sup>162</sup>. Es decir comprenden por colectivo a un número plural de personas conectadas entre sí por uno o varios tipos de riesgos o amenazas. En este marco, la Corte Constitucional en Colombia enfatizó la necesidad de “proteger la seguridad de ciertos grupos especialmente vulnerables por su situación en el contexto político y del conflicto interno, entre otros, desplazados, reinsertados, minorías políticas, docentes amenazados, personal médico, funcionarios públicos que en razón de su cargo han sido objeto de amenazas contra su vida y, defensores de derechos humanos y periodistas y sindicalistas dado el clima generalizado de intolerancia y violencia del que son objeto por dedicarse a la promoción de las garantías más básicas del ser humano”<sup>163</sup>. A partir de esta cita, es posible ver cómo una persona que pertenezca a uno de estos colectivos puede evocar su derecho a la seguridad personal y con base en él solicitar su inclusión en el Programa Gubernamental de Protección administrado por la UNP. La pertenencia a uno de estos colectivos priorizados en virtud a su vulnerabilidad, genera acceso a un programa que materializa un derecho individual<sup>164</sup>. Sobre este tema del derecho individual se volverá más adelante.

160 **Dejusticia, et.al.** *Las medidas cautelares y su importancia para la protección de los derechos humanos en las Américas.* [En línea] 2011. [Fecha de consulta: mayo 11 de 2015]. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/II.es.14.dejusticia\\_dplf\\_conectas\\_cels\\_idl\\_medidas\\_cautelares.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/II.es.14.dejusticia_dplf_conectas_cels_idl_medidas_cautelares.pdf)

161 **Real Academia Española.** *Diccionario de la lengua española.* 2014. [online], Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=9kxtVF3>

162 *No obstante, la UNP conserva entre las medidas de protección el blindaje de sedes y la instalación de cámaras de seguridad para organizaciones sociales. Un beneficio de esta naturaleza no tiene carácter meramente individual y tampoco está identificado como medida de protección colectiva.*

163 **Unidad Nacional de Protección.** *¿Qué Hacemos?.* [En línea] 2004. [Fecha de consulta: 07 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.unp.gov.co/quehacemos>

164 *El derecho a la seguridad personal, relacionado con el riesgo extraordinario y los derechos a la vida e integridad personal (riesgo extremo), amparan a los individuos frente a riesgos contra su vida e integridad personal, y los faculta para exigir la intervención protectora del Estado.* **Corte Constitucional.** *Sentencia T. 719-03.* [En línea] 2003. [Fecha de consulta: 07 de octubre de 2015], Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>

Un cambio de perspectiva sobre este tema lo aporta el observatorio para la Protección de Defensores cuando afirma que: “las medidas de la CIDH pueden ser de naturaleza colectiva a fin de prevenir un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables”.<sup>165</sup> A pesar de esto, la CIDH señala que para las medidas de lógica tradicional (asignar escoltas, carros, celulares), es deseable individualizar a los beneficiarios<sup>166</sup>.

Es así como para la CIDH la protección adquiere una naturaleza colectiva cuando las medidas de protección se extienden sobre un número plural de personas que enfrentan riesgos o amenazas como consecuencia de su vínculo a una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables, a fin de prevenir un daño irreparable<sup>167</sup>. Desde esta perspectiva, la protección colectiva no es entonces una estrategia, o modalidad de protección en sí misma, es una resultante, una consecuencia de proteger varios individuos que se ponen en riesgo en un momento y contexto determinado por su vínculo. Esta noción no reconoce la organización, grupo o comunidad no indígena o afrodescendiente, como sujeto de protección en sí mismo, sino a los individuos que los conforman.

Tanto en el caso colombiano como en el de la CIDH la noción de colectivo, referida a la protección, guarda relación directa con la pluralidad del sujeto en riesgo como consecuencia de uno o varios tipos de violación de derechos humanos que comparten entre sí. Avanza la CIDH al asociar esta noción además con una característica cualitativa del sujeto protegido: su vínculo con una organización, grupo o comunidad.

#### 4.2.2. El Colectivo como sujeto social

Explorar un enfoque más amplio de la protección colectiva conduce a la recuperación de su sentido político, por encima de la mera prestación de

servicios de protección física y material. Así, se acude a la sociología para proponer la noción alterna de colectivo, como sujeto social. En el campo de la sociología, la categoría de sujetos sociales ha involucrado en su construcción importantes autores como Castoriadis, Gramsci y Touraine, entre otros. Su discusión de acuerdo con De la Garza “a partir de 1980 renace en América Latina”<sup>168</sup> y, de acuerdo con Buenfil, es “interminable”<sup>169</sup> Lejos de presentar una discusión teórica, es necesario buscar un escenario intermedio, cercano a las aplicaciones de esta categoría sociológica, en escenarios particulares, en acciones o en situaciones específicas.

De acuerdo con Henao<sup>170</sup>, un sujeto social es una agrupación de personas que, al compartir una experiencia y una identidad colectivas, despliega prácticas en torno a un proyecto común. Este sujeto es capaz de incidir sobre su propio destino y sobre el de la sociedad a la que pertenece. Es también una construcción histórica ya que sus actores tienen la fortaleza para para realizar un proyecto compartido.

La conciencia y el desarrollo de una identidad común es una característica esencial de los sujetos sociales. Edney señala que el sentido de identidad en un grupo surge con los lazos sociales creados por compartir un lugar<sup>171</sup> o territorio<sup>172</sup>. Este espacio es entendido como “un espacio (físico)

<sup>168</sup> **De la Garza, Enrique.** *Los Sujetos sociales en el debate teórico.* [En línea] 2003. [Fecha de consulta: 07 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/Cursos/CursoArgentina/Lossujetossociales.pdf>

<sup>169</sup> **Buenfil, Rosa Nidia.** *El interminable debate sobre el sujeto social*, en Da Porta y Saur (Coord.), *Giros Teóricos en la ciencias sociales y humanidades*, Comunicarte, México. [En línea] 2008. [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2016]. Disponible en: [http://www.academia.edu/10688786/El\\_interminable\\_debate\\_sobre\\_el\\_sujeto\\_social](http://www.academia.edu/10688786/El_interminable_debate_sobre_el_sujeto_social) (pp, 117-126).

<sup>170</sup> **Henao Escovar, Juanita.** *La construcción de un sujeto social en Colombia.* Política y Cultura. [En línea] 2003. [Fecha de consulta: 18 de junio de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702004> (pp, 81-100).

<sup>171</sup> **Altman, Nelson y Lett.** *Web: Psicología Ambiental: Elementos básicos*, Departamento de Psicología Social. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: agosto 04 de 2015]. Disponible en: [http://www.ub.edu/psicologia\\_ambiental/uni3/3581.htm](http://www.ub.edu/psicologia_ambiental/uni3/3581.htm)

<sup>172</sup> *La discusión sociológica sobre si es el territorio condición sine qua non para la conformación de sujetos sociales está abierta. Más si se toma en consideración los nuevos sujetos sociales que se articulan a través de plataformas virtuales. Solo se hace referencia al sujeto colectivo que construye identidad a partir de la lucha por la defensa del territorio (DDH campesinos). Basta por ahora decir que para De la Garza es posible hablar de diferentes niveles de identidad.* **De la Garza Toledo, Enrique.** *Los sujetos sociales y el debate teórico.* [En línea] S/F. [Fecha de consulta: mayo 15 de 2016]. Disponible en: <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/Cursos/CursoArgentina/Lossujetossociales.pdf>

<sup>165</sup> **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos.** *Informe Anual: No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado* [en línea] 2014. [Fecha de consulta: mayo 21 de 2015]. Disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2014](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2014). (pp, 121).

<sup>166</sup> **Dejusticia, et.al.** *Las medidas cautelares y su importancia para la protección de los derechos humanos en las Américas.* [En línea] 2011. [Fecha de consulta: mayo 11 de 2015]. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/ll.es.14.dejusticia\\_dplf\\_conectas\\_cels\\_idl\\_medidas\\_cautelares.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/ll.es.14.dejusticia_dplf_conectas_cels_idl_medidas_cautelares.pdf)

<sup>167</sup> **Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos.** *Informe Anual: No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado* [en línea] 2014. [Fecha de consulta: mayo 21 de 2015]. Disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2014](https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2014). (pp, 121).

delimitado dotado de significación”<sup>173</sup>. Es en el territorio donde hay interacción entre la tierra (físico/entorno), lo individual (persona) y lo colectivo (la comunidad)<sup>174</sup>.

Granada sintetiza la importancia del territorio en la configuración de la identidad personal y grupal: “el ‘encontrarse’ en un mismo sitio puede generar acercamientos tales como saludos y sonrisas. (...) pueden sugerir conversaciones, citas, expectativas, reencuentros. Compartir periódicamente sitios y actividades disminuye desconfianzas y alienta, en ocasiones, la invitación a compartir otros sitios. Lazos de cierta pertenencia, la fidelidad a ciertos ritmos (horas de encuentro, guardar o cuidar el puesto, preguntar por el ausente...) aparecen con alguna prontitud y generan con el tiempo lo propio de los grupos: solidaridad - competencia; socialización y rebúsqueda de privacidad; sentimientos de aproximación (hacia algunos) y alejamientos (respecto de otros); aceptación - rechazo de ciertos roles o liderazgo”<sup>175</sup>.

El sentido colectivo es base del sujeto social: también se construye, alimenta o fortalece desde un proyecto común. En este sentido, la lucha por la defensa de un territorio facilita la creación de identidad, conciencia colectiva y proyecto común. En el caso de Las Pavas, Protection Desk Colombia evidenció la existencia de redes sociales internas con contactos externos<sup>176</sup>, que se han tejido en torno a cuatro tipos de vínculos: relaciones familiares, relaciones de amistad, relaciones de vecindad y compañeros de lucha. El último vínculo es el de mayor densidad; es decir, con mayor capacidad de enlazar a los miembros de la red social existente en la Asociación de Campesinos de Buenos Aires - Las Pavas.

(pp, 43).

173 **Delaney, D.** *Territory: a short introduction*, Blackwell Publishing. Oxford, Reino Unido. 2005. (pp, 16)

174 **Protection International-UDEFEGUA.** *Cuidándonos: Guía para la protección de defensores y defensoras de derechos humanos en áreas rurales.* [En línea] 2009. [Fecha de consulta: agosto 04 de 2015]. Disponible en: <http://protectioninternational.org/cuidandonos-guia-de-proteccion-para-defensoras-y-defensores-de-derechos-humanos-en-areas-rurales-2015/>

175 **Granada, Henry,** *El ambiente social. Investigación & Desarrollo.* [En línea] 2001. [Fecha de consulta: 18 de junio de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26890102>; Delaney, David. *Ritory: a short introduction*, Blackwell Publishing. Maden, USA. 2005 (pp, 16).

176 **Pedraza López, Betty.** *Pesnamiento y Acción Social y Protection International. La Asociación de Campesinos de Buenos Aires -ASOCAB- como Red -Características básicas que propician la protección y autoprotección-. Una lectura desde el Análisis de Redes Sociales-. Papel interno de trabajo, segunda versión. Mimeografiado. Marzo 2016.*

La relación entre la identidad de sujetos sociales y el territorio que ocupan, se suele confundir. Por ello, algunas personas utilizan indistintamente el concepto de sujetos sociales y de comunidad. Sin embargo, el concepto de comunidad se refiere a: “redes articuladas por relaciones de parentesco y/o vecinales, que comparten un espacio social y territorial (...) que define su identidad y visión del mundo y que a la vez se construye a partir de las relaciones que establecen con su medio ambiente (...) y a partir de las prácticas y dinámicas sociales emanadas de dichas relaciones”<sup>177</sup>.

Aunque ambos conceptos están relacionados, lo comunitario potencializa la construcción de sujetos sociales, pero la comunidad en sí misma no configura un sujeto social, pues lo fundamental de este último es que se observe así mismo como tal y que “reconociendo su pertenencia a una agrupación y a un territorio, desarrolle una ‘conciencia colectiva’ sobre su papel para la transformación integral del mismo”<sup>178</sup>. En este marco, el sujeto social puede adoptar diversas formas de expresión. Una de ellas es la conformación de organizaciones sociales con mayor o menor grado de formalidad.

Un ejemplo de lo anterior es posible encontrarlo en la comunidad de Las Pavas. En esa comunidad, las relaciones de parentesco y vecinales desarrolladas en el espacio socio-territorial del Corregimiento de Buenos Aires, Municipio de El Peñón, definen su identidad. Por otro lado, los integrantes de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires -ASOCAB-<sup>179</sup>, organización comunitaria creada para la defensa del territorio

177 **Contreras, O. Rodrigo.** *Empoderamiento Campesino y Desarrollo Local, Revista Austral de Ciencias Sociales* N°4. [En línea] 2000. [Fecha de consulta: agosto 04 de 2015]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=45900403> (pp, 56).

178 **Portilla Rodríguez, Melania.** *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Sinopsis No. 8. Actores sociales en el Desarrollo Rural Territorial.* [En línea] 2003 [Fecha de consulta: agosto 04 de 2015]. Disponible en: <http://www.asocam.org/biblioteca/files/original/49ecea178de2ee6cd3e67272d9ca9127.pdf>

179 *En 1998, un 95% de la comunidad residente en Buenos Aires conformó ASOCAB. Hoy, según estimaciones del PD Col entre un 70 y 80% continúa vigente su vínculo con la organización. La diferencia obedece al crecimiento poblacional y al distanciamiento que algunas familias han tomado respecto de la organización. Esto último se da como resultado de las múltiples estrategias empleadas por el opositor para generar divisiones. También ha tenido peso el cansancio que producen más de 20 años consecutivos de lucha y los múltiples, constantes y cotidianos ataques de los que ha sido víctimas.*

y para el desarrollo social y económico de sus pobladores; es un sujeto social. Además de la identidad común que deriva de su pertenencia a la comunidad, y de su historia de lucha compartida, ASOCAB se creó orientado a la acción transformadora de su entorno local y a la defensa de los derechos.

A partir de lo expuesto es posible afirmar que:

- Para el sujeto de la protección colectiva, es posible adoptar dos nociones diferentes. La primera se entiende como un número plural de personas que comparten entre sí un mismo tipo riesgo, que para la CIDH, puede ser derivado de un vínculo de pertenencia; esta es la acepción utilizada en la oferta estatal de protección. La segunda, propuesta en este documento, lo concibe como un sujeto social, una agrupación de personas con características cualitativamente más elevadas (identidad, proyecto común, vocación política para actuar hacia la transformación y capacidad para sacar adelante su proyecto) que rebasan el hecho de compartir un riesgo.
- Asumir la definición propuesta tiene serias implicaciones sobre la política de protección, sus estrategias y sus medidas. En primer lugar, replantea el fin último de la protección; en segundo lugar, amplía las nociones básicas de protección (riesgo, nivel de riesgo, amenaza, etc.); en tercer lugar, modifica la relación que se establece entre protegido y protector, pues al sujeto social se le debe reconocer su doble condición de sujeto y agente de la protección.

Avanzar hacia la construcción de una protección para sujetos sociales (especialmente DDH rurales) podría generar cambios cualitativamente importantes en materia de protección. Esta es la vía exploratoria que propone el Protection Desk Colombia.

### 4.2.3. La existencia de riesgos colectivos

La definición del riesgo adoptada por la UNP es: “la probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesto un grupo, una comunidad o una organización o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales



o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de tiempo y lugar”<sup>180</sup>. Esta definición acepta de entrada la existencia de un riesgo colectivo, y lo reduce a una probabilidad que afecta a un número plural de personas naturales. Asumir la perspectiva de la protección de organizaciones como sujetos sociales, implica preguntarse: ¿existe un tipo específico de riesgos que afecten a los sujetos sociales?, ¿qué los hace diferentes y/o diferenciados de los riesgos entendidos clásicamente como individuales? Para aproximarse a una respuesta, es necesario indicar que:

- Para hacer exigible la protección ante el Estado colombiano es necesario invocar la violación (o un alto riesgo de que dicha violación se materialice) de uno o varios de los derechos humanos considerados fundamentales en la Constitución Nacional. Estos derechos son considerados propios de las personas individuales en tanto obedecen a su propia naturaleza humana. Así, para solicitar la inclusión en el Programa Gubernamental de Protección, se requiere invocar justificadamente los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal.
- En términos jurídicos, los sujetos sociales que se definieron como sujetos de la protección colectiva (en particular cuando adoptan la forma de organizaciones sociales), se denominan personas jurídicas de derecho privado. Por su naturaleza<sup>181</sup>, a ellas no se les aplican los mismos derechos que a las personas naturales.
- El reconocimiento de derechos fundamentales a personas jurídicas (organizaciones sociales legalmente constituidas), ha sido discutido fundamentalmente por la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional. Hasta el día de hoy, dicho tema no se puede considerar resuelto. No obstante, ya desde 1998 la Corte Constitucional reconoció que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales como: “el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los

documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data, entre otros.”<sup>182</sup>. Tema que se ratificó en 2006<sup>183</sup>.

- En este marco, la violación de uno o varios derechos fundamentales de las personas jurídicas, debería motivar la protección del Estado. No obstante, no hay consideración alguna de ellos en el Ruta de Protección Colectiva: se deja a un lado su protección en virtud de la concepción del colectivo protegido que se asume desde esta oferta institucional.
- Existe un conjunto de riesgos que enfrentan las organizaciones sociales defensoras de derechos humanos en Colombia. Algunos de ellos son la puesta en juego de estrategias premeditadas para dividir una organización social y los ataques que se hacen en contra de sus miembros. Por las características de esta última, se convierte en un “delito social” la pertenencia a la organización, lo que imposibilita el ejercicio de los derechos de libre asociación y de libertad de expresión. Otros riesgos y ataques son: destruir la honra de las organizaciones con acciones estigmatizadoras, judicializar<sup>184</sup> individual o masivamente a los directivos o miembros de una organización social con falsos testimonios (o con testimonios obtenidos bajo chantaje y/o presión). Todos ellos son riesgos propios del sujeto social que pueden conducir a su extinción.
- Con la nueva coyuntura nacional de pos-acuerdos, suscritos entre el Gobierno Nacional y las FARC, se espera el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos, de nuevos tipos de DDH y la emergencia y el choque de derechos individuales y colectivos. Esta última emergencia requerirá de revisiones y ajustes normativos relacionados con la protección.

<sup>180</sup> **Unidad Nacional de Protección.** *Que hacemos.* [En línea] S/F. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2016], Disponible en: <http://www.unp.gov.co/quehacemos>

<sup>181</sup> “surgen del acuerdo de voluntades vinculadas mediante aportes en dinero, especie o actividad, en orden a la realización de un fin de beneficio social extraeconómico, que pueda contraerse a los asociados, a un gremio o grupo social en particular. Sus (...) decisiones fundamentales se derivan de la voluntad de sus miembros según el mecanismo del sistema mayoritario”. Alcalde Mayor Distrito Especial de Bogotá. Decreto 59 de 1991 [en línea] 1991. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2016], Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2215>. El derecho de asociación conlleva la libertad de abstenerse de utilizar procedimientos contrarios a la Constitución, como presionar a las personas para que ingresen o se retiren, obligarlos a prestar servicios, apoyarlas económicamente o favorecer sus intereses.

<sup>182</sup> **Corte Constitucional.** *Sentencia Unificada. SU-182 de 1998.* [En línea] S/F. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2016]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU182-98.htm>

<sup>183</sup> **Corte Constitucional.** *Sentencia T-378/06.* [En línea] 2006. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2016]. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-378-06.htm>

<sup>184</sup> **Rodriguez, Zenaide y Loaiza, Alexandra.** *Pesnamiento y Acción Social y Protection International. Manual de Prevención para la Criminalización de los (las) Defensores (as) del Derecho a la Tierra y el Territorio.* Bogotá, julio 2016.

Así, en breve será necesario que la Corte Constitucional revise los derechos que el ordenamiento jurídico ha considerado como el bloque de derechos fundamentales. Esta revisión permitiría reconsiderar el espectro de derechos que le pueden ser propios, o conexos a las organizaciones sociales formalmente constituidas, una de las maneras que puede tomar el sujeto social. Esto acotado a los tres límites que se reconocen a los derechos fundamentales de las personas jurídicas: a) solo aplicaría a aquellos derechos que impliquen la potenciación, proyección y ampliación de los derechos ideales de la persona humana; b) No puede incluir derechos que, por su naturaleza, no pueden ser aplicables a las personas jurídicas (vida o libre locomoción); c) no puede incluir derechos que resulten de persona distinta de la humana.

Los tiempos modernos llaman a una amplitud tanto de la democracia, como de los derechos que la sustentan. En el mismo sentido, se considera un acierto lo manifestado por el Tribunal Constitucional Español: “La plena efectividad de los derechos fundamentales exige reconocer que la titularidad de los mismos no corresponde solo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad, o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental (...) se afirma la necesidad de reconocer derechos fundamentales a las personas jurídicas para garantizar en definitiva los derechos fundamentales de los ciudadanos (la organización no solo como resultado del ejercicio de los derechos sino también como medio y como titular).”<sup>185</sup>

Así, se responde afirmativamente la pregunta inicialmente formulada. Se señala que un análisis profundo de la amenaza (indicios o anuncios de daño inminente) es la clave para identificar si se está frente a un riesgo individual o colectivo. Es individual cuando la amenaza produce daño exclusiva y directamente a una persona determinada, por motivaciones que se refieran a ella. Como ejemplo podemos mencionar:

#### Intimidación y autocensura, los riesgos de ser periodista en Colombia

Aunque la cifra de homicidios ha bajado notablemente, persisten las amenazas y agresiones.

Un caso que hace parte de este universo de violencia contra el oficio es el de Amalfi Rosales Rambal, una mujer de 40 años que tuvo que dejar de reportear en La Guajira. El 3 de septiembre de 2014 ella y su familia fueron víctimas de un atentado. Varios hombres dispararon contra su vivienda. Las balas rompieron vidrios y atravesaron las tejas de la casa.

“Todo comenzó cuando empecé a cubrir lo sucedido con el gobernador Juan Francisco Gómez y su relación con la empresa criminal dirigida por Marcos Figueroa. Me empezaron a llamar al celular, a dejarme mensajes amenazantes ‘Ya puede comprar el cajón’, me decían”. Por este caso otros periodistas, como Gonzalo Guillén, también han sido amenazados en Colombia.

La comunicadora barranquillera, egresada de la Universidad Los Libertadores de Bogotá, vivió durante 12 años ininterrumpidos en la capital de La Guajira, siendo corresponsal de conocidos medios de comunicación como RCN Noticias y el periódico El Heraldo.

“... haberlo dejado todo y asumir esta nueva vida tan solo con mi hijo de 4 años ha sido muy duro”, relata Amalfi. La atención que recibió de la Unidad Nacional de Protección (UNP) fue un chaleco antibalas, un celular y parte del apoyo financiero para la vivienda. “Sin embargo, nada de eso es suficiente cuando es tu vida la que está en juego. Finalmente me quedé esperando el esquema de seguridad y como no quiero correr más riesgos, me voy”<sup>186</sup>.

Por otro lado, un riesgo es colectivo cuando los anuncios de daño inminente (la amenaza), están dirigidos explícitamente contra un sujeto social, organización o grupo. Esto quiere decir, que la amenaza es discriminada, es dirigida, o ataca a una o varias personas que hacen parte de un sujeto social o grupo, con la pretensión de golpear al colectivo. A manera de ejemplo:

<sup>185</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional español 64/1998 citada por Ángel Gómez Montoso. La titularidad de Derechos Fundamentales Por Personas Jurídicas. Citado por: **Fundación Derecho Justo**. Derechos Fundamentales de las Personas Jurídica. [En línea] 2010. [Fecha de consulta: 15 de junio de 2016]. Disponible en [http://www.derechojusto.org/administrador/documentacion/derechos\\_fundamentales\\_de\\_personas\\_juridicas.pdf](http://www.derechojusto.org/administrador/documentacion/derechos_fundamentales_de_personas_juridicas.pdf)

<sup>186</sup> **El Tiempo. Unidad de Datos**. El tormentoso ejercicio del periodismo en Colombia. Indicadores han mejorado, pero intimidaciones se concentran en zonas con poca presencia estatal. [En línea] 2010. [Fecha de consulta: 22 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/amenazas-y-agresiones-a-periodistas-en-colombia/15208975/1>.

**Esta semana fue asesinada una líder que exigía la restitución de tierras robadas por paramilitares en Córdoba. Con ella, extraoficialmente, ya son 48 los líderes asesinados.**

“...En un comunicado, la Defensoría Nacional del Pueblo denunció el asesinato de Gaibao, quien representaba a un centenar familias de desplazados en Córdoba. “Martha era vocera del proceso de reubicación en el municipio de La Apartada. Fue víctima de varios impactos de bala por parte de desconocidos que huyeron”, señaló el pronunciamiento de la Defensoría.

Según fuentes consultadas por VerdadAbierta.com, la líder campesina representaba a 100 familias que habían sido reubicadas en La Jagua, un predio ubicado en el municipio de Ayapel. Aunque el Estado ya les había asignado.

“Martha y los campesinos entonces se mudaron a un barrio de invasión llamado Alfonso Paz, en el municipio de La Apartada. Cuando empezaron las amenazas, el presidente de la Asociación de Desplazados tuvo que salir de la región. Martha se quedó en la zona dando la pelea y la mataron”, contó una persona que vive en la zona.

“La muerte violenta de líderes de tierras en Córdoba parece constituir una forma de presión armada para impedir los procesos de restitución de tierras, y un acto de intimidación sobre las personas que reclaman el respeto y la garantía de su derecho...” <sup>187</sup>

No siempre es evidente la intencionalidad de dañar un colectivo, o impedir que pueda cumplir sus objetivos, por medio del ataque a una persona. Para ver la diferencia, toma especial interés la motivación que da lugar a la amenaza o al ataque. Al tratarse de una organización social, se debe tener en cuenta que se ataca a una persona “por ser parte de”. En este sentido, el fin del ataque es el sujeto social, y no la persona que recibe el ataque. En este caso, las personas en las cuales se concreta un ataque pasan a tener un carácter más incidental que determinante.

Un último elemento para discernir sobre el riesgo colectivo, refiere al nivel de afectación que puede producirse de concretarse la amenaza. Si se trata de un colectivo, la magnitud del daño sobrepasa la afectación individual de quienes conforman el sujeto social. Así, las amenazas al partido político Unión Patriótica en Colombia (especialmente entre 1985 y 2005) fueron ataques contra un sujeto social (estructurado como partido políti-

<sup>187</sup> Verdad Abierta.Com. Una nueva víctima que reclamaba por sus tierras. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: 22 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/199-nunca-mas/3238-una-nueva-victima-que-reclamaba-por-sus-tierras>.

co). Los miembros del partido político estuvieron expuestos a asesinatos selectivos, amenazas, desplazamiento forzado, exilio y detenciones arbitrarias Sin embargo, el objetivo de las amenazas contra los miembros, buscaba la desaparición del partido. En última instancia, fue el conjunto de la sociedad colombiana, quien vio afectado su derecho a elegir y ser elegido ya que siguiendo a Henao: “solo puede considerarse democrática una sociedad que permite el surgimiento y la existencia de diferentes sujetos sociales con verdaderas posibilidades de construir un proyecto social propio y de realizarlo”. <sup>188</sup>

#### 4.2.4. Niveles de riesgo del sujeto social

El tema de la protección encierra un alto grado de complejidad, esto se debe tanto a la naturaleza de combinar elementos objetivos y elementos subjetivos, como por sus referencias a hechos que pueden o no ocurrir. Cualquier intento por adoptar comportamientos, medidas, estrategias o políticas públicas encaminadas a proteger una persona, organización, grupo, o comunidad; requiere aceptar diversos esfuerzos que pueden “objetivar” el riesgo. Esta objetivación permite llevar el análisis a un plano de mayor conciencia, más depurado o con mayor distancia de los elementos subjetivos. Por supuesto, esto no pretende la imposibilidad de su negación o eliminación.

Protection Desk Colombia, asume la posibilidad de aproximarse a conmensurar el riesgo y, por ello, trabaja con herramientas conceptuales y metodológicas creadas por Protection International para realizar el análisis de amenazas. Estas herramientas las considera un instrumento útil para “...llevar el análisis a la interpretación del comportamiento de las partes en conflicto, examinando, entre otras: sus pretensiones de control territorial y poblacional; la importancia (...) que asignan a determinadas zonas geográficas; (...) actos que consideran hostiles; los métodos que están dispuestas a emplear para obtener sus pretensiones; el grado de acatamiento de las normas humanitarias que han mostrado; y la impor-

<sup>188</sup> Henao Escovar, Juanita. La construcción de un sujeto social en Colombia. Política y Cultura. [En línea] 2003. [Fecha de consulta: 18 de junio de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702004> (pp, 81-100).

tancia que asignan a los efectos políticos de sus operaciones militares”.<sup>189</sup> El Estado colombiano, a través de la Unidad Nacional de Protección, adoptó los parámetros establecidos por la Corte Constitucional para calificar el riesgo<sup>190</sup>. Estos parámetros establecen cinco niveles de riesgo: (i) un nivel de riesgo mínimo<sup>191</sup>; (ii) un nivel de riesgo ordinario<sup>192</sup>; (iii) un nivel de riesgo extraordinario<sup>193</sup>; (iv) un nivel de riesgo extremo<sup>194</sup>; (v) un nivel de riesgo consumado<sup>195</sup>. Para establecer estos niveles de riesgo se acude al uso del Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo IEV (Matriz de riesgo). La lógica aplicada depende del mayor o menor nivel de riesgo, el cual dependerá de la relación entre las amenazas,<sup>196</sup> las vulnerabilidades<sup>197</sup> y las

189 **Martín Quintana, María y Eguren Fernández, Enrique.** *Protection International. Unidad de Investigación y Formación. Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia. Parte II: Aspectos operacionales de la protección de defensores.* [En línea] 2011. [Fecha de consulta: octubre 02 de 2015]. Disponible en <http://protectionline.protectioninternational.org/files/2010/11/RTU-Proteccion-Defensores-web.pdf>

190 **Corte Constitucional.** *Sentencias: T-439 de 1992, T-349 de 1993, T-120 de 1997, T-362 de 1997, T-981 de 2001, T-1206 de 2001, T-1026 de 2002.* [En línea] 1992, 1993, 1997, 2001 y 2002 [Fecha de consulta: enero 30 de 20016]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-439-92.htm>.

191 *En palabras de la Corte Constitucional, “se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos”.* **Corte Constitucional.** *Sentencia T-719/03.* [En línea] 2003. [Fecha de consulta: enero 29 de 2016]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>

192 *Según la Corte Constitucional: “Soportado por igual por quienes viven en sociedad - se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social”.* **Corte Constitucional.** *Sentencia T-719/03.* [En línea] 2003. [Fecha de consulta: enero 29 de 2016]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>

193 *De acuerdo con la Corte Constitucional corresponde a un riesgo “que las personas no están obligadas a soportar”* **Corte Constitucional.** *Sentencia T-719/03.* [En línea] 2003. [Fecha de consulta: enero 29 de 2016]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>

194 *Según la Corte Constitucional es aquel “que amenaza la vida o la integridad personal y que, por su intensidad, entra bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal.* **Corte Constitucional.** *Sentencia T-719/03.* [En línea] 2003. [Fecha de consulta: enero 29 de 2016]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>

195 *La Corte afirma que: “este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado”.* **Corte Constitucional.** *Sentencia T-719/03.* [En línea] 2003. [Fecha de consulta: enero 29 de 2016]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>

196 *“los signos o indicios que permiten presagiar o anunciar un daño, o dar a entender con actos o palabras que se está en el propósito de ocasionar un daño.”* **Caraj, Marie y Eguren, Enrique.** *Protection International. Nuevo manual de Protección para los Defensores de Derechos Humanos.* [En línea] 2009. [Fecha de consulta: febrero 07 de 2016]. Disponible en: <http://protectioninternational.org/es/publication/nuevo-manual-de-proteccion-para-defensores-de-derechos-humanos/>

197 *Vistas como factores internos que debilitan su capacidad de respuesta ante la amenaza.* **Caraj, Marie y Eguren, Luis Enrique.** *Protection International. Nuevo Manual de Protección.* [En línea] 2009. [Fecha de consulta: enero 29 de 2016]. Disponible en: [http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2012/04/Nuevo\\_Manual\\_Proteccion.pdf](http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2012/04/Nuevo_Manual_Proteccion.pdf). (pp, 31-34).

capacidades<sup>198</sup>. Así, el riesgo será mayor cuando, frente a una amenaza específica, la vulnerabilidad sea mayor y la capacidad menor; y viceversa: el riesgo será menor cuando frente a una amenaza la vulnerabilidad sea menor y la capacidad mayor.

Tradicionalmente, este análisis conduce a la identificación del nivel de riesgo individual. Sin embargo, en un colectivo el nivel de riesgo no se establece con la lectura de vulnerabilidades y capacidades individuales (sobre uno o varios individuos que lo conforman). No se llega de manera sumaria a un nivel de riesgo del sujeto social, ya que él es un nuevo y diferente sujeto y porta características cualitativas más elevadas que las portadas por cada uno de los individuos que lo conforman. Cabe recordar que “el todo es más que la suma de sus partes”<sup>199</sup>.

Se trata de un análisis que debe mantener su centro en el sujeto social, a fin de establecer las vulnerabilidades y capacidades que pueden afectar su existencia y obstaculizar su proyecto colectivo. Este establecimiento se debe hacer incluyendo la identificación de aquellos miembros que puedan representar puntos débiles del sujeto social respecto de su integridad y seguridad. Solo con un análisis de riesgo (complementado con un análisis de amenaza que caracterice al agresor), será posible determinar el nivel de riesgo, las políticas, las estrategias y/o las medidas de protección más adecuadas para el sujeto social.

198 **Caraj, Marie y Eguren, Luis Enrique.** *Protection International. Nuevo Manual de Protección.* [En línea] 2009. [Fecha de consulta: enero 29 de 2016]. Disponible en: [http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2012/04/Nuevo\\_Manual\\_Proteccion.pdf](http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2012/04/Nuevo_Manual_Proteccion.pdf). (pp. 31, 34 y 68).

199 **Aristóteles.** *Metafísica.* [En línea] 2015. [Fecha de consulta: enero 29 de 2016]. Disponible en: <https://books.google.com.co/books?id=NolzCgAAQBAJ&printsec=copyright&hl=es#v=onepage&q&f=false>.



## 5. LA PROTECCIÓN A LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS COMO DDH Y SUJETOS SOCIALES

**P**ara la protección de sujetos sociales, toma especial relevancia la coherencia entre los fines y los medios. La protección colectiva tiene como fin la creación de espacios seguros para la vida y la actuación de un sujeto social, que por definición es un colectivo DDH. En este marco corresponde proteger un espacio -físico y/o virtual-, un sujeto colectivo y una actuación -labor de defensa de derechos-, aspectos que combinados en torno al objetivo de lograr la seguridad dan cuenta de un ámbito de intervención multidimensional que deberá quedar reflejado en las políticas, estrategias y medidas de protección que se definan.

Las experiencias acompañadas por el Protection Desk Colombia permiten deducir, cuando menos<sup>200</sup>, tres dimensiones de la protección a sujetos colectivos. Una dimensión territorial, una dimensión social y una dimensión física. La primera refiere a uno de los elementos consustanciales al sujeto social, pues se relaciona tanto con la construcción de su identidad a través de la defensa de derechos a la tierra y el territorio, como con la respuesta a riesgos que afectan la tierra como base material de la defensa de derechos que realiza. La segunda, relacionada con la teoría del capital social y la posibilidad de fortalecer las redes internas y externas

<sup>200</sup> Para algunos DDH una estrategia necesaria para la defensa del territorio es la jurídica. Para Protection Internacional otras dimensiones a considerar para hacer más completa y comprensiva una política pública de protección son la de participación y la de impunidad. **Luis Enrique Eguren. Protec-**

del sujeto social con el fin de trascender la defensa de sus derechos hacia la transformación de su entorno así como a generar capacidades para su protección. La tercera, la dimensión personal, dirigida a proteger la vida y la integridad del sujeto social y de sus miembros específicos.

Estas dimensiones de la protección se podrían visualizar de la siguiente manera:



Para el sujeto colectivo estas dimensiones transitan como una unidad indivisible en contextos específicos que puede favorecer o agravar la situación de los DDH y responden a las acciones que emprende un actor externo a los protegidos, por tanto los contextos y los agresores se deben considerar en el momento de formular acciones de protección a favor de un sujeto social.

Antes de presentar los riesgos y acciones de protección identificados a través del análisis de las experiencias acompañadas por el PD Col, es menester precisar que:

1. Se presentan con el ánimo de ejemplificar cómo podría operar una lectura de riesgos y de acciones de protección clasificada en torno a las dimensiones propuestas.

tion International y CEJIL. 2016. *Avances y desafíos en políticas públicas nacionales para la protección de defensores/as de derechos humanos en las Américas: Integrar, implementar, ampliar. Documento de interno de trabajo (Investigación en curso). Mimeografiado.*

2. Tantos los riesgos – amenazas, como las acciones en protección adquieren un enfoque diferente al presentarse en este esquema, resultando de utilidad para develar la existencia de riesgos propios de un sujeto colectivo.
3. No es realista adoptar políticas, estrategias o medidas de protección para usarlas como modelos. Su pertinencia depende siempre del análisis de riesgo y del momento y de las características del contexto en que se realice la amenaza. Estos factores son cambiantes, una acción exitosa en un caso puede ser un fracaso en otro e incluso puede llegar a aumentar los riesgos.
4. Tomar medidas aisladas no es ideal cuando se protege al sujeto social y a su espacio de actuación. La complejidad de la protección colectiva requiere una respuesta también compleja. Construir espacios seguros para los DDH está más cerca de resolver los ataques a DDH pero implica una actuación en un nivel diferente al de la mera medida, o estrategia de protección. Una pista posible a explorar, para el caso colombiano, país de regiones, sería la formulación de planes territoriales de protección que incorporen y articulen medidas entorno a las tres dimensiones propuestas<sup>201</sup>.

### 5.1.1. Dimensión territorial

Se trata de acciones dirigidas a la preservación del espacio de actuación del sujeto colectivo, para el caso de los DDH campesinos, en su noción físico cultural. Tiene el objetivo de garantizar condiciones mínimas que permitan a los DDH estar, proteger, usar, usufructuar y actuar en el territorio proyectándose económica, social y políticamente. Buscan conjurar ataques dirigidos a afectar el territorio como objeto defendido, como base material y cultural de la labor de defensa realizada y como espacio de actuación del sujeto social. Están relacionados con la violación del derecho a la tierra, el ambiente sano, al retorno -cuando se ha sido desplazado a la fuerza- y, a la consulta previa. También constriñen el derecho

201 Luis Enrique Eguren. Protection International y CEJIL. 2016. *Avances y desafíos en políticas públicas nacionales para la protección de defensores/as de derechos humanos en las Américas: Integrar, implementar, ampliar. Documento de interno de trabajo (Investigación en curso). Mimeografiado.*

al desarrollo libre de la personalidad para las personas que han optado por un estilo de vida campesino.

Cuando defensores y oponentes están presentes en el mismo territorio durante largos periodos de tiempo<sup>202</sup>, aumentan las posibilidades de ataque; esto ocurre porque se involucran más elementos personales y emocionales elevando rápidamente la intensidad del conflicto. En este contexto, el espacio en disputa se convierte en el lugar de los ataques. Mientras dure la disputa sobre la tierra, y hasta tanto se encuentre una resolución por la vía jurídica, es menester que la protección de los sujetos sociales, otorgue especial atención a esta dimensión. Asumir la protección colectiva desde el concepto de sujeto social, conlleva aceptar que la protección adopta complejidades derivadas de la calidad del sujeto protegido y que las medidas individuales son insuficientes para el sujeto colectivo.

Entre las experiencias estudiadas, se identifican, entre otros los siguientes riesgos -amenazas en esta dimensión:

Riesgos - Amenazas	Descripción
Desplazamiento forzado	Presión constante que se ejerce a través de violaciones de derechos humanos dirigidas a que el campesino abandone el territorio donde reside o trabaja de manera regular. Afecta el libre desarrollo de la personalidad para los grupos que han elegido e impide la libre permanencia en el territorio.
Obstrucción al retorno	Refiere al no acatamiento de disposiciones legales y administrativas que reconocen la calidad de víctimas de desplazamiento forzado.
Perturbación de la posesión con o sin repoblamiento presionado	Invasión ilegal de un territorio ocupado en calidad de posesión. Se acude al pago a personas ajenas al territorio para que, en nombre de una de las partes, realice labores agrícolas regulares y sostenidas. También se da instalando cercos, moviéndolo o destruyendo cercos instalados por los DDH, lanzando ganado sobre terrenos ya sembrados por los DDH para destruirlos, contaminando siembras y fuentes de agua utilizadas por los DDH.

202 Comunidades como Bella Cruz o Buenos Aires llevan más de dos décadas esperando decisiones de fondo que resuelvan de manera definitiva la disputa por sus tierras.

Incumplimiento intencional de los amparos proferidos por entidades estatales para garantizar el statu quo dentro de un territorio en disputa	Se trata de la negación al cumplimiento de sentencias. <sup>203</sup> y conminaciones <sup>204</sup> de las autoridades administrativas en virtud al principio de colaboración armónica y de órdenes de policía <sup>205</sup> .
Alteración del ecosistema	Acciones que cambian la vocación o el uso del territorio: desecación de lagunas, cambios en cursos de ríos, quebradas o caños, construcción de diques, etc. Por lo regular no cuentan con permisos legales <sup>206</sup> y pueden cambiar el uso del territorio en un sentido contrario al que propone su defensor. A largo plazo, pueden inutilizarlo para el propósito que motivó su defensa y desencadenar nuevos desplazamientos.

Frente a estos riesgos, las experiencias estudiadas permitieron identificar que las organizaciones campesinas aplican y/o demandan del Estado, entre otras, las siguientes acciones para su protección:

203 Segundo: "REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompox, y en consecuencia CONCEDER el amparo al debido proceso y a los derechos a la vida digna y al trabajo del cual son titulares los campesinos ocupantes del predio Las Pavas, representados por ASOCAB". Corte Constitucional. Sentencia T-267 de 2011. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: 16 de febrero de 2016], Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-267-11.htm>.

204 Ver por ejemplo: Carta del INCODER dirigida a Jorge Vargas, Comandante del Departamento de Policía de Bolívar, en la que se solicita "acompañar al INCODEER propendiendo por el mantenimiento de las condiciones del inmueble en el estado en que se encontraban al momento de la iniciación del procedimiento de extinción del dominio, lo anterior impidiendo actuaciones de hecho que imposibiliten la correcta culminación". INCODER. [En línea] 2012. [Fecha de consulta: 01 de marzo de 2016]. Disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/carta-incoder-a-policia-10072012.pdf>.

205 El 6 de abril de 2011, el Alcalde Municipal de El Peñón, Bolívar, Catalino García Ruidiaz, emitió una orden de policía dirigida al Comandante de la Estación de Policía del mismo municipio para que le brinden acompañamiento a manera de protección constitucional y legal de carácter permanente a 123 familias del predio Las Pavas. **Alcaldía Municipal de El Peñón**. Referencia: Solicitud de acompañamiento policivo permanente para brindar seguridad a población desplazada. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: 03 de marzo de 2016]. Disponible en: [https://retornoalaspavas.files.wordpress.com/2011/04/w\\_alcalde-el-pec3b1on-1.jpg](https://retornoalaspavas.files.wordpress.com/2011/04/w_alcalde-el-pec3b1on-1.jpg)

206 "Según el Viceministro de Ambiente existe impacto ambiental y deterioro del ecosistema, debido al cultivo de palma (...) para poder explotar el terreno con cultivo de palma, es necesario hacer previamente a su implementación, la solicitud y obtención de una licencia para esta actividad". **INCODER**. Boletín 36. [En línea] 2011. [Fecha de consulta: 07 de marzo de 2016]. Disponible en: <https://retornoalaspavas.files.wordpress.com/2011/02/boletin-incoder-caso-pavas.pdf>

Acciones en protección	Descripción
Asesoría legal en la titulación de propiedades:	Buscan que la comunidad conozca sus derechos y posibilidades de obtener o mantener la titulación de las tierras que ocupa en cualquier calidad (ocupación, posesión, propiedad, etc.) y que conozca sus opciones jurídicas para proceder contra alguien que en medio de la disputa por la propiedad de la tierra comete agresiones contra los DDH. Este punto es importante para DDH cuyas condiciones de aislamiento o escasez de recursos financieros, dificultan el acceso al apoyo jurídico. Por lo general, las partes opositoras suelen contar con mayores recursos económicos e influencia; esto los sitúa en una posición beneficiosa para una resolución a favor <sup>207</sup> .
Diálogos entre las partes en disputa, acompañadas por el gobierno local:	Cuando las partes en disputa comparten un mismo territorio con frecuencia interactúan, lo que puede ser fuente de conflicto y el origen de agresiones verbales o físicas, por lo que es importante que las autoridades locales acompañen institucionalmente y definan una veeduría para garantizar la protección de los acuerdos que se logren en terreno. En el caso de Las Pavas, se identificaron prácticas de disuasión y persuasión encaminadas a establecer acuerdos de convivencia entre ambas partes (delimitando las partes del territorio que serán ocupadas o trabajadas por cada parte) <sup>208</sup> .
Amparos, acciones administrativas de delimitación del territorio o de restitución de derechos:	Los alcaldes municipales están facultados constitucionalmente para adoptar medidas propias de la función policial (delimitación transitoria de un territorio o derechos de uso de las partes cuando la propiedad está en disputa y no existe decisión jurídica). Estos actos están encaminados a restituir derechos vulnerados por una de las partes <sup>209</sup> .

Actuaciones policivas oportunas de respaldo a decisiones administrativas:	Se ponen en marcha cuando la respuesta estatal a un ataque contra un DDH implica persuasión armada legítima y legal por parte de los actores estatales. Tienen el objetivo de hacer respetar los derechos, presionar el cumplimiento de la ley y prevenir el escalonamiento de las agresiones entre las partes. Lograr esta actuación requiere capacitación a las autoridades locales y a la Policía Nacional para que puedan entender los ataques a un sujeto social, defensor de derechos de la tierra y el territorio, como una violación de derechos humanos y, no como una simple disputa entre vecinos. Cuando el ataque es a una víctima del conflicto armado interno, reconocida por la autoridad competente, debe reconocerse como una re-victimización a la que es necesario poner fin. La Policía Nacional no puede reducir su papel a una presencia pasiva; debe concretar la garantía de derechos según lo ordenado legalmente por su jefe directo <sup>210</sup> .
---	--

Finalmente, se apunta que es necesario aprovechar el ajuste institucional que se aprestan a iniciar la Policía y el Ejército Nacional, con motivo de la firma e implementación de acuerdos entre el gobierno nacional y las FARC, para revisar y modificar las competencias y procedimientos que hoy imposibilitan responder a los conflictos que hoy afectan a los DDH rurales. Esto permitiría materializar lo ya establecido en las normas.<sup>211</sup>

207 ASOCAB recibe apoyo jurídico desde el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y la Clínica Jurídica de la Universidad Javeriana. La presencia continua del abogado principal del caso en la comunidad durante varios meses en 2015 fue un mecanismo de protección y facilitó la implementación de otros. Un ejemplo de ello fue la visibilidad del caso, los intentos de diálogo con la empresa, la estrategia de interponer denuncias sistemáticamente, entre otros.

208 En 2010, la empresa Aportes San Isidro inició un proceso de diálogo oficial que incluyó una reunión en las oficinas de Swiss Aid en Bogotá. La empresa, presumiendo la condición de propietaria de las tierras, ofreció a ASOCAB quedarse con 200 hectáreas a cambio de terminar su proceso de reclamación legal de la tierra. No se llegó a ningún acuerdo al ser la propuesta rechazada por ASOCAB. Vargas, Ricardo, et. al. Informe Comisión Independiente Conflicto de Tierras. Las Pavas, Bolívar, Colombia. Body Shop-Cristian Aid. Junio de 2010. Bogotá.

209 El Alcalde Municipal de El Peñón, mediante la Resolución No. 073 del 3 de julio de 2013, prohíbe la obstaculización de la libre movilización de los campesinos retornados a la Hacienda de Las Pavas. Esta acción la realiza con una cadena con candado cuya llave es manejada de manera arbitraria por el grupo de seguridad de la empresa Aportes San Isidro Alcalde Municipal El Peñón. Resolución No. 073. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: 07 de marzo de 2016]. Disponible en: <https://retornoalaspavas.wordpress.com/2015/04/29/la-asociacion-de-campesinos-de-buenos-aires-asocab-denuncia-publicamente/>

210 “Como una estrategia de limitar nuestro trabajo y seguir despojándonos de la tierra, Aportes San Isidro S.A. en claro desacato a la sentencia T-267 de 2011, ha incrementado la siembra de palma justo en los sectores en los que estamos realizando cultivos. Frente a esta situación la Policía Nacional manifiesta tener la obligación de actuar con NEUTRALIDAD, pues al igual que nosotros la empresa tiene derechos sobre los predios, definiendo esta situación como una pelea vecinal y no como lo que es acciones sistemáticas de despojos y violación de derechos humanos a víctimas” **Asociación de Campesinos de Buenos Aires-ASOCAB**. Denuncia Pública. [En línea] 2015 [Fecha de consulta: 06 de marzo de 2016]. Disponible en: <https://retornoalaspavas.wordpress.com/2015/04/29/la-asociacion-de-campesinos-de-buenos-aires-asocab-denuncia-publicamente/> {homogenizar citas}

211 Artículo 2º. “Carácter de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural: El rol de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural se circunscribe a los procedimientos preventivos que adelanta la Policía Nacional en cumplimiento de su deber Constitucional, cuyo marco de acción gira en torno a las decisiones institucionales y gubernamentales que permitan buscar la recuperación del tejido social en los campos de la nación, fortaleciendo la confianza de sus pobladores hacia la institución, a través de acciones que permitan garantizar la normalidad social y el disfrute de los derechos y libertades públicas”. **Ministerio de Defensa Nacional Policía Nacional**. Resolución No. 02059 DEL 15 jun. 2007. Por el cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural”. [En línea] 2007. [Fecha de consulta: 18 de marzo de 2016]. Disponible en: <https://www.google.com.co/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=policia+rural%2Bcolombia%2Bmision&start=0>.

## 5.1.2. Dimensión social

Las acciones consideradas en esta dimensión están dirigidas a garantizar la existencia y actuación del sujeto colectivo en sí mismo. Buscan proteger su existencia como colectivo, su proyecto social y político, el mundo de sus relaciones sociales, su inserción en la comunidad de la cual forma parte y los puentes que teje con organizaciones similares o con aquellas sensibles a acompañar su causa como DDH. Tiene como soporte la protección del nombre y la buena imagen, así como el reconocimiento público de los valores éticos que permiten definirlo como DDH.

La red interna corresponde a las relaciones al interior del sujeto colectivo y este con su comunidad, están referidas a la construcción de la identidad del sujeto social. Las redes externas están relacionadas con organizaciones similares, autoridades y otros actores externos con potencial capacidad para incidir positivamente en su protección. Su importancia radica en su potencial para generar capital social y en los aportes que hace para la protección del sujeto social. Por ejemplo la red social de Las Pavas, mostró cinco valiosos aportes a los miembros que la conformaban, las cuales son extensibles al conjunto de su organización<sup>212</sup>:

1. Brindar soporte y sostenibilidad a las relaciones sociales establecidas entre sus miembros que se encuentran en un contexto de agresión cotidiana<sup>213</sup>.
2. Ofrecer a sus miembros la oportunidad de romper su aislamiento, intercambiar información, compartir preocupaciones y buscar posibilidades relacionadas con la lucha que adelantan.
3. Ofrecer compañía y apoyo emocional proporcionado mutuamente a sus miembros.
4. Otorgar un mecanismo de información inmediata sobre las situaciones de emergencia y de convocatoria para acordar reacciones y respuestas.

<sup>212</sup> **Pedraza López, Betty.** *Pesnamiento y Acción Social y Protection International. La Asociación de Campesinos de Buenos Aires -ASOCAB- como Red -Características básicas que propician la protección y autoprotección-. Una lectura desde el Análisis de Redes Sociales-. Papel interno de trabajo, segunda versión. Mimeografiado. Marzo 2016.*

<sup>213</sup> *Entre 2011 y 2015 esta comunidad ha sido víctima de por lo menos 64 ataques aunque no todos los ataques han logrado incorporarse en el registro levantado por el PD Col.*



- Brindar un medio para informar a sus contactos externos sobre las situaciones de emergencia y concitar respuestas solidarias para activar la actuación estatal.

Las amenazas que enfrentan los campesinos DDH en esta dimensión obstruyen el ejercicio de la libre asociación, ponen en riesgo la existencia del sujeto social, y afectan las relaciones con la comunidad que los cubre y/o con las entidades que los acompañan. Entre las experiencias estudiadas, se identifican el siguiente tipo de amenazas en esta dimensión:

Riesgos - Amenazas	Descripción
Vulneración del derecho de libre asociación.	Es un ataque sistemático contra el sujeto social que constriñe su derecho de asociación incluye diversas formas de ataque. Sus autores convierten en “crimen” o “delito” la pertenencia de las personas al sujeto social y, por tanto logran la imposición de castigos sociales como el señalamiento, la estigmatización y la discriminación de los miembros del colectivo que hacen extensibles a sus familias. Las motivaciones para realizar esta vulneración tienen alta carga ideológica y crean un clima adverso para la existencia y el ejercicio de derechos del sujeto social.
Promoción activa de la división de comunidades.	Son mecanismos generalmente sutiles con los que se manipula la voluntad de una o varias personas del sujeto social. Suele utilizarse el temor y la vulnerabilidad para convencer a los miembros del sujeto social de elementos como: inutilidad de su lucha, la imposibilidad de ganarla, conveniencia de apoyar las iniciativas del oponente y la necesidad de negociar individualmente con él.
Debilitamiento del sujeto social creando organizaciones paralelas.	Se crean otras organizaciones que en el mismo territorio que defienden intereses diferentes o contrapuestos a los defendidos por el sujeto social DDH. Para esta acción se utiliza el reparto de beneficios, las rencillas personales o los desacuerdos internos y se convence a pobladores no organizados de la misma comunidad <sup>214</sup> .
Obstrucción al acompañamiento nacional e internacional.	Corresponde al acoso verbal, amenazas, seguimiento y registro fotográfico sobre acompañantes nacionales e internacionales.
Estigmatización de acompañantes nacionales e internacionales.	Incluye la publicación de panfletos que acusan a acompañantes nacionales o internacionales como opositores del desarrollo o vividores de la desgracia del pueblo.

<sup>214</sup> La Asociación de Trabajadores y Pequeños productores del Campo Nuevo Liderazgo Campesino de El Peñón, Bolívar, obtuvo su personería jurídica No. 01-11 el 18 de julio de 2011; fue otorgada por el Ministerio de Protección Social. Creada por 150 campesinos de la vereda de Buenos Aires que propenden por el ejercicio legítimo de sus derechos a la vida, la paz, el libre desarrollo de la persona-

Frente a estos riesgos, las experiencias estudiadas permitieron identificar que las organizaciones campesinas aplican y/o demandan del Estado, entre otras, acciones de protección como las siguientes:

Acciones en Protección	Descripción
<b>Protección Política:</b>	Acciones que expresan y concretan la voluntad política del Estado colombiano. Emiten un mensaje de legitimidad por parte de los funcionarios públicos, hacia la sociedad y hacia las fuerzas potencialmente agresoras. Entre ellas:
Garantía a la libre asociación, libre expresión y libre pertenencia	Se trata de impedir o evitar que se establezcan sanciones sociales, morales o actos de represión como castigo a la libre decisión tomada por una persona de pertenecer a una organización social que defiende <sup>215</sup> .
Reconocimientos públicos de las autoridades	Apuntan a visibilizar la existencia y la legitimidad de los DDH. Los reconocimientos se han hecho a nivel nacional y de tipo general; pero, es posible explorar los efectos de esta medida si se realizara por una autoridad nacional, departamental o local y sobre un sujeto social específico.
Definición de casos emblemáticos en materia de defensa de derechos	Además del reconocimiento público, puede incluir acciones favorables expresamente dirigidas tales como la conformación de un equipo de trabajo al interior de la Dirección de Derechos Humanos, que cree y maneje un sistema de registro de ataques y violaciones de derechos humanos, y un registro de los daños materiales hechos contra las propiedades de los DDH agredidos.
Ordenes policivas de protección para casos emblemáticos	Podrían ser proferidas directamente por la Presidencia de la República para dar un mayor valor político y respaldo institucional al caso emblemático. El presidente de la República es la primera autoridad policial del país, por tanto está facultado, al igual que los alcaldes municipales, para expedir órdenes policivas encaminadas a garantizar la protección de un sujeto social en situación de riesgo que haya sido reconocido como emblemático en la defensa de derechos humanos.

lidad, trabajo y asociación. Miembros de este sindicato son contratados regularmente por la empresa “Aportes San Isidro” para realizar labores de siembra de palma de aceite en el Predio Las Pavas. Por tanto, están comprometidos en la obstrucción a la posesión que reiteradamente ha hecho esta empresa contra ASOCAB.

<sup>215</sup> Se han creado muchos estigmas sobre comunidades que han sido víctimas de desplazamiento forzado. Cuando ASOCAB retornó al predio de la Hacienda Las Pavas, fueron nombrados despectivamente como cambucheros y sus hijos fueron víctimas de segregación social en la escuela.

Llamados de atención de la Procuraduría General de la República:	Consiste en la aplicación de llamados de atención o de sanciones administrativas para que se persuade a los funcionarios públicos de abstenerse de hacer declaraciones que puedan derivar en señalamientos, estigmatizaciones, o daños a la imagen pública y al buen nombre de organizaciones sociales. Implica sancionar los incumplimientos de un deber por parte de un funcionario público. <sup>216</sup>
Reconocimiento público de la propuesta de protección colectiva ante autoridades civiles y ante autoridades militares:	Esta acción en protección solo debe ser concedida por solicitud previa del sujeto social a proteger. Busca comprometer públicamente a autoridades civiles y militares con el respeto a las acciones de protección adoptadas en el marco de la ley por un sujeto social.
Unidad en la dirección y coordinación de las acciones de protección	Se trata de definir un interlocutor único para las comunidades, responsable de la coordinación y el seguimiento de las acciones que realizan de manera dispersa e inconexa todas las entidades públicas competentes en materia de protección
Reconocimientos públicos de la calidad de poseedores	Para el caso de Las Pavas se solicitó que las autoridades civiles y militares acepten y acaten públicamente el derecho de posesión de la comunidad, y protejan su ejercicio, cuando esté reconocido por la autoridad competente. Estos reconocimientos pueden impedir abusos de autoridad en regiones y contribuir a aclarar los derechos de las partes en el marco de una disputa jurídica por la tierra.
<b>Acciones para favorecer la conectividad de los defensores:</b> Tanto las redes, como la capacidad de tender puentes, son factores importantes que contribuyen a la protección y al fortalecimiento de las redes del sujeto social.	
Dotación de medios para comunicarse	Dotación de medios de comunicación que incluyan los permisos necesarios y que sean sometidos a la entidad de vigilancia competente.
Mecanismos de respuesta inmediata	Puentes de comunicación que la comunidad puede activar ante situaciones de riesgo inminente o emergencia. Deben tener un punto focal de contacto con las autoridades locales y la fuerza pública. Debe ser adecuado, tener la capacidad de tomar decisiones operativas respecto a protección y aplicarlas en terreno. La puesta en marcha requiere delimitar, de antemano y en detalle, los objetivos y los alcances de la reacción.

216 A manera de ejemplo se menciona el reciente caso del subgerente de Tierras Rurales del INCODER. En declaraciones a la emisora de radio "la W" y al Noticiero CM&, afirmó la existencia de "falsas víctimas" entre los campesinos que pidieron la restitución del predio de Las Pavas. La autoridad competente para determinar la victimización, la Unidad Nacional de Víctimas, reconoció esta comunidad como Víctima de desplazamiento forzado en el año 2003. El silencio de la Procuraduría General de la Nación en torno al incumplimiento de la Directiva Presidencial 07 de septiembre 09 de 1999, es una omisión estatal que da lugar al incumplimiento de una de las medidas de protección establecidas en el sistema normativo colombiano. Esto deja en cuestión la aplicación y la utilidad de la medida. **La Silla Vacía.** Las Pavas: la prueba ácida para Santos con la restitución de tierras. [En línea] 2016. [Fecha de consulta: 01 de marzo de 2016]. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/las-pavas-la-prueba-acida-para-santos-con-la-restitucion-de-tierras-52820>.

<b>Seguimiento periódico de la situación de riesgo:</b> Es importante para asegurar resultados en situaciones complejas. Es una expresión del reforzamiento del trabajo en red de los sujetos sociales.	
Creación de espacios permanentes para atender casos o situaciones específicas que advierten gravedad, o que por su visibilidad, se han convertido en emblemáticos	Estos espacios definen respuestas de emergencia y algunas acciones de protección diferentes a las fijadas en el Programa de la Unidad Nacional de Protección. Por ejemplo: La Mesa Interinstitucional de seguridad, prevención, protección y garantías de no repetición para retornos y reubicaciones. Esta mesa opera para los sujetos sociales que han sido reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado.
Alertas tempranas, Notas de Seguimiento e Informes Defensoriales que guarden relación con otros factores de riesgo distintos al conflicto interno armado, tales como la minería legal e ilegal, los megaproyectos, la sustitución de cultivos de uso ilícito etc.	
Expresiones de interés, contactos y visitas de autoridades centrales con autoridades locales:	Aseguran que las autoridades locales cumplan sus deberes de protección. Son contactos que se pueden realizar a distancia (vía telefónica o mediante oficios) o en persona (visitas, reuniones, o sesiones de espacios interinstitucionales creados normativamente). Buscan estimular la rendición de cuentas y la pro-actividad de las autoridades locales a cargo. Con ellas se crea una lógica de protección que puede informar desde lo central a lo local.
Visitas preventivas a terreno por parte de la fuerza pública con garantía de imparcialidad	La Policía Nacional rural debe garantizar la realización periódica y preventiva de visitas a terreno, bajo la supervisión directa de la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la Policía Nacional. El fin de estas visitas es garantizar la imparcialidad en su actuación; lo que implica reconocer y respetar al DDH y mantener la independencia respecto de los agresores utilizando sus propios recursos para desplazarse, alojarse y alimentarse.
Apoyo a Giras de incidencia de iniciativa social:	Acciones públicas que incluyen reuniones con autoridades centrales, conversatorios y foros donde las organizaciones sociales en calidad de DDH, presenten informes y hagan denuncias sobre su situación de DH. Son útiles para hacer visible nacional e internacionalmente los procesos de lucha y de defensa que adelantan comunidades campesinas en el país <sup>217</sup>

217 La Gira de Incidencia realizada por comunidades del Magdalena Medio en año 2015, generó el envío de comunicaciones por parte del Ministerio del Interior a la Secretaría de Interior de Santander y a la UNP, envío de información de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos a la Alcaldía del Peñón y a la Policía Nacional. Por su parte, la Alcaldía de Puerto Wilches convocó una reunión con la comunidad de El Guayabo el 22 de mayo para tratar el tema de protección.

**Apoyo a las acciones de autoprotección:** Funcionan como bisagras que conectan la autoprotección con la protección estatal y que le permiten al protegido por el Estado asumir su propia responsabilidad y liderazgo ejerciendo su autonomía. Refuerzan, facilitan y potencian la autoprotección y del fortalecimiento del sujeto social.

Eleva el perfil público	Experiencias de autoprotección comunitaria han hecho uso de procedimientos disuasivos basados en la visibilización de las comunidades y sus luchas ante la opinión pública nacional e internacional. Mediante el apoyo de iglesias y ONG nacionales e internacionales, las comunidades han estimulado iniciativas como: conformación de redes de apoyo nacional e internacional, comisiones para acompañamiento o para verificar situaciones de emergencia.
Facilita o apoya el fortalecimiento organizativo	Puede consistir en el aporte de recursos financieros, materiales o humanos requeridos por la organización para mejorar su capacidad de actuación colectiva y/o para prevenir y atender los riesgos que enfrenta, o mitigar sus efectos. Las acciones en protección deben conducir al fortalecimiento del sujeto social, es adecuado que se realice un énfasis en la reducción de las vulnerabilidades y en el aumento de las capacidades <sup>218</sup> para gestionar su riesgo y llevarlo a niveles aceptables
Prevenir la división del colectivo y los conflictos internos	El apoyo se basa en la realización de acciones permanentes de cohesión del tejido social.

### 5.1.3. Dimensión PERSONAL

Refiere a políticas, medidas o estrategias que buscan prevenir, evitar, o reducir los efectos de aquellas amenazas dirigidas a lesionar al sujeto social, disminuir su capacidad de actuación colectiva, o a extinguirlo, mediante el ataque a la integridad física, psíquica y moral de los individuos que lo conforman; buscan preservar la plenitud de las facultades físicas, morales, intelectuales y emocionales de cada uno de sus miembros. Se relaciona con el derecho a no ser obligado, constreñido o manipulado mentalmente contra su voluntad<sup>219</sup>.

Los DDH campesinos que defienden derechos a la tierra y el territorio generalmente están expuestos de manera cotidiana y prolongada a formas de intimidación que generan daño sobre su estabilidad emocional provocando miedo. Llevan a la víctima a percibir al agresor más grande y

<sup>218</sup> Ver notas de pie de página 179 y 180.

<sup>219</sup> **Afanador C., María Isabel.** *El Derecho a la Integridad Personal -Elementos Para su Análisis Reflexión Política.* [En línea] 2002. [Fecha de consulta: 20 de junio de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11000806>



poderoso de lo que realmente es y puede conducir a la inmovilización y renuncia a la defensa de sus derechos. Desde las experiencias de los DDH campesinos analizadas, se identificaron el siguiente tipo de amenazas en esta dimensión:

Riesgos - amenazas	Descripción
<b>Daños sobre las personas del colectivo, entre ellos:</b>	
Amenazas:	Anuncios verbales o escritos o actuaciones que manifiestan la intención y disposición del atacante de producir un daño físico.
Agresiones físicas:	Ataques que pueden causar la muerte o daños en la integridad física de uno o varios defensores.
Agresiones verbales	Insultos y otras formas de provocación verbal. Estas palabras buscan sembrar zozobra. Tienen un claro impacto psicológico, tanto en el DDH amenazado, como en su familia y su entorno.
Acoso permanente a mujeres, niños y niñas:	Insultos que se realizan con palabras o con actos obscenos. Puede incluir amenazas sobre posibles agresiones sexuales a mujeres adultas y niñas.
Presiones y/o chantajes para obtener falsos testimonios	Constricción o manipulación que se hace a una persona, mediante el ofrecimiento de protección, trabajo o dinero para obtener una declaración falsa que se usa como prueba en un proceso judicial.
Señalamiento y Estigmatización	Marca o etiqueta socialmente a una persona, a miembros de su grupo familiar o a la organización con palabras o falsas acusaciones que degradan su imagen y ponen en duda su honra- <sup>220</sup> .
Criminalización:	Aplicación de normas que dan un tratamiento criminal a las acciones de los defensores. Así se trata como un crimen la movilización colectiva, los bloqueos, las protestas sociales y las ocupaciones de tierra de buena fe -hechas en el marco de la legislación existente-.
Judicialización:	Detención arbitraria o sometimiento a un proceso judicial con cargos, testimonio o pruebas falsas.

220 En el caso de los defensores y defensoras del derecho a la tierra es común que se los señale a ellos, sus familias, sus organizaciones, aliados y acompañantes como ladrones de tierra, enemigos del desarrollo y del Estado por retrasar los acuerdos con los inversionistas e impedir la creación de puestos de trabajo. En el marco del conflicto armado interno también es común que se señalen de guerrilleros, actores al margen de la ley o terroristas. Muchas veces la estigmatización ha partido de declaraciones públicas de funcionarios del Estado y pronunciamientos de los medios masivos de comunicación. Un ejemplo fue el señalamiento público a la comunidad de Las Pavas como falsas víctimas del delito de desplazamiento forzado.

<b>Daños a los medios de vida:</b> Acciones encaminadas a afectar la capacidad del defensor para ganar su sustento de vida y el de su familia a través del trabajo en el campo. Indirectamente se lo obliga a abandonar su labor de defensa de la tierra para buscar medios de subsistencia fuera del territorio. Se ejecutan como actos de represalia por ocupar, sembrar, cosechar, en general, realizar actos de dominio sobre los predios. Estas acciones están relacionadas con la vulneración del derecho a la vida, al trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio, el derecho al mínimo vital y a la seguridad alimentaria. Entre ellas:	
Ataques a ganado y cultivos	Destrucción de los cultivos a través de quemas, envenenamiento, corte, robo, o ingreso de ganado sobre áreas sembradas.
Ataques a la infraestructura propiedad de los DDH:	Daños materiales a las viviendas y a los sitios de acopio. Generalmente esta acción se realiza mediante la quema, destrucción de cercas, robos de alambres, o destrucción de motos y equipos.
Confinamiento:	Encierro del defensor dentro de su propio predio o vivienda. Se bloquea el entorno inmediato a su vivienda con cultivos que obstruyen su ingreso o salida. También se presiona a los comerciantes para que se abstengan de vender, alquilar, y/o transportar tanto alimentos, como elementos de primera necesidad y equipos para el trabajo agrícola.
Obstrucción a la libre movilidad:	Acción que se da por la instalación de elementos que bloquean el acceso por las áreas de servidumbre. Interrupción con cercados, puertas, candados o el daño de las vías de acceso.
Obstrucción de la posesión:	Impedimentos al ejercicio del control del territorio, negación de sus derechos como poseedores y/o propietarios <sup>221</sup> para utilizar el territorio como medio de vida.

Frente a estos riesgos, las experiencias estudiadas permitieron identificar que las organizaciones campesinas aplican y/o demandan del Estado, entre otras, acciones de protección como las siguientes:

221 La presente investigación también ha identificado a través de la metodología del análisis situacional del riesgo que en el caso de las comunidades campesinas, las situaciones de mayor riesgo para los defensores del derecho a la tierra, están relacionadas con el trabajo en y del territorio, como cosechar, cuidar del ganado, desplazarse entre las parcelas, entre otros. Usar, demarcar y controlar el territorio se vuelve peligroso para este colectivo en tanto son actos de dominio que dejan huella en el mismo y por tanto pueden ser pruebas que demuestren, en un litigio jurídico, la posesión y la ocupación pacífica dando argumento a los derechos reclamados por los campesinos.

Acciones de protección	Descripción
<b>Acciones para proteger a los representantes o líderes, entre ellas:</b>	
Inclusión en el programa estatal de protección individual	Aplicadas a personas que puedan mostrar mayores niveles de riesgo. Para los directivos se considera clave vincular la medida de protección (un escolta o un carro) a un cargo y no a una persona.
Protección física de viviendas	Mejoras a las condiciones físicas de las casas de los directivos y/o sedes del sujeto colectivo. Estas mejoras están encaminadas a obstaculizar un ataque físico (barreras de acceso, iluminación, perros cuidadores, alarmas, cámaras que operen con energía solar). Las cifras del Programa Somos Defensores (2013, 2014 y 2015), indican que la mayoría de los asesinatos de DDH ocurren dentro o cerca a sus viviendas.
<b>Acciones para proteger al conjunto de integrantes del sujeto social, entre otras:</b>	
Permanencia del sujeto social en el territorio	Busca que los miembros del sujeto social estén en el territorio en condiciones seguras y lo trabajen (cultivar, cuidar del ganado, pescar, etc.). Es de vital importancia cuando se adelantan procesos jurídicos referidos a la adjudicación de propiedad ya que la existencia de casa, siembras permanentes y ganado generan antecedentes a favor de sus propietarios. El apoyo brindado por la institucionalidad debería ir encaminado a promover y garantizar la permanencia. Un ejemplo positivo fue la aprobación del Plan de Retorno de la Comunidad Las Pavas por parte de la Unidad Nacional de Víctimas. La permanencia en el territorio también contribuye a la protección en la dimensión territorial ya que garantiza, a corto y largo plazo, que no se introduzcan alteraciones a las características físicas que deriven en usos contrarios a los defendidos.
Protección patrimonial de bienes del sujeto social y de sus miembros	Busca proteger, de manera especial, aquellos bienes provistos por el Estado como resultado de acciones de atención humanitaria o reparación (cultivos, viviendas, escuelas, etc.). Dichos bienes podrían declararse y demarcarse como “bienes de interés especial” para elevar su costo jurídico y económico de su destrucción ya que se trata de bienes adquiridos con recursos públicos destinados a la reparación o al socorro de población en condición de víctimas y de especial vulnerabilidad.
Presencia de defensores comunitarios y/o de observadores Internacionales:	El acompañamiento permanente de defensores comunitarios –funcionarios de la Defensoría del Pueblo-, o de voluntarios extranjeros cobijados por programas de protección como Peace Wach, PBI, For, o SweFOR (entre otros) que operan en Colombia, ha sido importante como factor disuasorio. Requiere ser complementada con acciones de protección y autoprotección para los momentos en que los acompañantes se retiran temporalmente del territorio ya que los agresores tienden a concentrar sus ataques en tiempos “vacíos de acompañantes”. Por otro lado, el acompañamiento de observadores internacionales contribuye a visibilizar y elevar el perfil de los casos acompañados, con lo que se eleva el costo político de cualquier ataque.

<b>Refuerzo y apoyo a las acciones de auto-protección existente, como las siguientes:</b>	
Formación básica para la interposición de denuncias judiciales:	La interposición de denuncias acarrea riesgos, aún más si las investigaciones estiman penas importantes para las partes demandadas. En ocasiones los denunciante tienen miedo tanto a un proceso jurídico en su contra como a que aumenten las agresiones hacia ellos. En estos casos, una estrategia efectiva es interponer las denuncias a nombre de la asociación u organización comunitaria y no a nombre del agredido.
Apoyo a las acciones de control del territorio emprendidas por el sujeto social o comunidad:	Este tipo de acciones incluyen la construcción de puntos de vigilancia e instalación de sistemas de alarma, la construcción de ranchos o viviendas en el territorio en disputa para permitir la permanencia o el regreso regular al territorio. También la señalización del territorio en concordancia con los usos definidos por la comunidad y con las necesidades de protección, y la señalización pública de bienes e infraestructura construida como acciones de reparación (en este caso se debe expresar el valor que se concede).
Dotación de elementos:	Se trata de elementos que puedan ser utilizados por los integrantes del sujeto colectivo para la seguridad personal o colectiva o para la recolección de pruebas y evidencias en casos de agresiones. Tales pueden ser: linternas de largo alcance, alarmas, cámaras, equipos de grabación y otros dispositivos que faciliten las labores de cuidado del territorio, en grupos de trabajo y vigilancia.
Apoyo a la producción y divulgación de comunicaciones:	Se trata de apoyar el diseño, montaje y alimentación permanente de páginas web, artículos de prensa, periódicos, blogs o documentos para ser entregados a las autoridades públicas durante las acciones de incidencia. Por ejemplo, la comunidad de Las Pavas, cuenta con un blog denominado retorno a las Pavas en el que se puede consultar la historia de su lucha, sus denuncias y logros judiciales. Este blog fue diseñado por la Fundación Chasquis, una de las entidades miembro de la Mesa de Acompañantes de Las Pavas.
Relación con medios masivos de comunicación:	Esta acción busca contribuir a la convocatoria de los medios masivos de comunicación cuando las comunidades requieren denunciar los ataques de que han sido víctimas, resulta determinante para movilizar las acciones de respuesta por parte del Estado. Es de especial importancia en situaciones de emergencia y contribuye a disminuir la desigualdad existente en el acceso a los medios masivos de comunicación.

Acciones dirigidas a la población de vulnerabilidad especial, entre otras:	
Rutas de transporte escolar	Organizadas por la autoridad local cuando los menores estén expuestos a amenazas durante el trayecto de ingreso y salida de su comunidad. Se debe complementar con el acompañamiento de adultos durante el trayecto.
Investigación prioritaria de las denuncias de las personas más vulnerables	Refiere a las amenazas y al acoso verbal cometido contra mujeres y niñas de la comunidad. Es necesario promover la aplicación de la normatividad internacional en materia de protección a las mujeres <sup>222</sup> .

Como ya se anticipó estas acciones en protección deben considerar al agresor y al contexto en el cual se ponen en marcha. En relación con los contextos es indispensable reconocer expresamente las condiciones que los hacen favorables o desfavorables a la defensa de derechos por parte de un colectivo y definir acciones para su transformación. No obrar en este sentido imposibilitaría la puesta en marcha de cualquier acción de protección.

En este mismo sentido los DDH campesinos son recurrentes al demandar **Actuaciones contra la impunidad** <sup>223</sup> que comprometen a la Fiscalía General de la Nación y al sistema judicial en todo el territorio nacional. Entre ellas cabe resaltar:

- **Investigar y sancionar los ataques contra la organización campesina DDH:** los ataques se deben investigar como violaciones sistemáticas de DH en el marco del despojo de tierras y no como casos aislados, problemas de vecinos o delitos comunes. Esta visión supone unificar los procesos judiciales y trasladarlos a la Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y DIH fuera del escenario regional. Las actuaciones de investigación policial o judicial deben tener en cuenta las tres dimensiones de riesgos y amenazas, a la hora de establecer las hipótesis de investigación.
- **Garantizar el debido proceso:** se busca el derecho a la justicia y a la imparcialidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades. La parcialidad del Estado regional o local es a menudo un problema. En tanto se modifican esta condición del contexto, es importante que

las investigaciones se hagan desde el nivel nacional, para asegurar que el proceso y los fallos aplican el principio de celeridad e imparcialidad.

<sup>222</sup> Incluida en la propuesta de protección elaborada por ASOCAB, expuesta en 4.1.

<sup>223</sup> Propuesta de protección presentada por la Comunidad de Las Pavas a la Unidad Nacional de Protección.



## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS:

**A** manera de cierre, se resaltan en este acápite algunos de las ideas centrales expuestas a lo largo del presente documento.

1. La política pública de protección en Colombia, tal cual está diseñada, tiene una capacidad muy limitada para apagar el incendio y, en alguna medida atenuar sus consecuencias, pero enfrenta muchas limitaciones para brindar soluciones a los complejos problemas que dan origen a los ataques contra DDH, periodistas, líderes sociales y políticos, entre otros.
2. Dos elementos centrales, entre otros, caracterizan la política pública de protección existente hoy en el país: su enfoque restringido y su incapacidad para incorporar de manera dialogante a los DDH y, otros actores claves, en la definición e implementación de la política pública.

Su enfoque restringido se expresa en haber reducido su rol, casi exclusivamente, a proteger los derechos individuales a la vida, la integridad física y la libertad así como en diseñar como respuesta única un paquete de medidas físicas y materiales que carecen de flexibilidad y que ignoran los contextos. Por esta vía el Estado se margina del

cumplimiento de sus obligaciones como garante de otros derechos fundamentales como los que le asisten a las organizaciones sociales; niega acciones de protección que proponen los DDH y que son coherentes con los riesgos y los contextos, de muy bajo costo y de alto impacto y, abandona el postulado según el cual “La noción de ‘protección y garantía’ emerge frente a las circunstancias de amenaza o vulneración de un derecho causada por los particulares –individuos o grupos organizados-. En tal caso, los deberes del Estado son de intervención activa para hacer respetar los derechos de los ciudadanos, adoptando medidas de distinto orden para contener la amenaza”.<sup>224</sup>

Por otra parte la relación Estado – Sociedad civil, e incluso a su interior, gobierno nacional – Corte Constitucional, está constantemente marcada por las tensiones y resistencias provocando que los valiosos avances logrados en la materia hayan sido el resultado de fuertes presiones ejercidas por uno u otro actor. No ha sabido el Estado construir una relación dialogante en torno a un problema nacional, por tanto la política pública se empobrece y su implementación se imposibilita.

3. Tres elementos determinan la mayor gravedad de la situación de los DDH rurales y, en consecuencia la urgencia de su atención con prioridad. El primero refiere a que son las víctimas mayoritarias de los asesinatos en el país, el segundo, a que enfrentan mayores vulnerabilidades en comparación con DDH urbanos y, el tercero, indica que los contextos en los cuales viven y desarrollan su labor como defensores son generalmente adversos.
4. En Colombia, desde 1997 la protección colectiva se ha venido construyendo, desde la realidad por las vías de hecho y, desde las normas como un título sin contenido. Hasta hoy carece de definición o de un marco conceptual que oriente su desarrollo, a pesar de algunos avances que solo cobijan a comunidades étnicas- indígenas y afrodescendientes-. El difícil contexto nacional marcado por 50 años de conflicto interno armado y persistentes violaciones de derechos humanos ha retado la capacidad de creación de comunidades, organizaciones de derechos humanos, organismos internacionales de derechos humanos y de cooperación, e incluso al Estado mismo, haciendo que las situaciones de facto vayan empujando el mundo normativo y jurisprudencial en este campo.

5. En la actual coyuntura nacional marcada por el inicio de una fase nacional de pos conflicto en medio de una paz incompleta<sup>225</sup>, un contexto de alta polarización<sup>226</sup>, el resurgimiento de grupos paramilitares<sup>227</sup> que han conducido al preocupante aumento de ataques contra DDH, líderes, sociales y políticos<sup>228</sup>; marca la insostenibilidad del actual programa de protección y la necesidad urgente de revisar a fondo el tema.

#### Propuestas:

Durante el desarrollo del presente documento se han presentado diversas propuestas lo cual no es óbice para resaltar aquí algunas de ellas, en particular la necesidad de:

1. Definir o aplicar acciones aisladas no es ideal cuando se protege al sujeto social y a su espacio de actuación. La complejidad de la protección colectiva requiere una respuesta también compleja. Construir espacios seguros para los DDH está más cerca de resolver los ataques a DDH pero implica una actuación en un nivel diferente al de la mera medida, o estrategia de protección. Una pista posible a explorar, para el caso colombiano, país de regiones, sería la formulación de planes territoriales de protección que se articulen a planes nacionales y políticas de Estado.

<sup>225</sup> Así se ha dado en llamar en la sociedad Colombia una negociación del conflicto interno armado solo con uno de sus principales actores, dejando al margen aún al Ejército de Liberación Nacional-ELN- y otros grupos que como el Ejército Popular de Liberación -EPL-, tienen fuerza regional.

<sup>226</sup> Entendida como una fuerte división de la población civil en torno al acuerdo de paz suscrito por el Gobierno Nacional con las FARC, las políticas educativas referidas a la diversidad de opciones sexuales y los derechos de las comunidades LGTBI, entre otros. Una posible implementación de los acuerdos gobierno -FARC anuncia desde ya el aumento de la polarización y agravamiento de los contextos desfavorables para la defensa de derechos humanos en el país.

<sup>227</sup> De acuerdo con Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz -Indepaz-, en los tres primeros meses de 2016, han actuado 14 grupos paramilitares en 149 municipios de 22 departamentos (69%). **El Espectador**. La magnitud del fenómeno paramilitar. [En línea] 2016. [Fecha de consulta: 01 de marzo de 2016]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/magnitud-del-fenomeno-paramilitar-articulo-628513>.

<sup>228</sup> De acuerdo con las cifras expuestas en este documento 2016 será el segundo año consecutivo con el promedio de homicidios de defensores más alto registrado en los últimos 20 años

<sup>224</sup> Prieto, Jaime. *La Protección en situaciones de conflicto armado. Documento de consultoría contratado por Oxfam GB. Mimeografiado. Bogotá, 01 de agosto de 2005 (pp, 100).*

2. Explorar nuevas alternativas como la ampliación del enfoque de la protección colectiva y el marco jurídico de los DDH desarrollando un marco conceptual que haga posible el reconocimiento de derechos fundamentales para personas jurídicas equivalentes a los de la integridad, la seguridad y la libertad de personas individuales.
3. Reconocer la existencia de riesgos colectivos específicos y diferenciables de los riesgos individuales y avanzar en el desafío de diseñar instrumentos que permitan el análisis de los riesgos colectivos.
4. Modificar y ampliar el objetivo de la protección colectiva y de sus políticas, estrategias, o cualquier tipo de acciones con miras a garantizar un espacio seguro de actuación para los DDH individuales y colectivos.
5. Estudiar los desarrollos normativos y las experiencias de otros países que han logrado avances importantes y evaluar su pertinencia de incorporar ajustes institucionales de fondo en la actual política de protección.
6. Modificar el relacionamiento del gobierno nacional con la sociedad civil y la Corte Constitucional garantizando un nuevo espacio de interlocución con miras a su incorporación en el diseño e implementación de la(s) política(s) pública(s) de protección.
7. Independizar el Programa Gubernamental de Protección de los funcionarios públicos del programa dirigido a la atención de DDH, líderes sociales y políticos para evitar la extensión del sesgo “escolta” en su enfoque.
8. Preceder los análisis de riesgo de la identificación de factores desfavorables a la defensa de los derechos humanos y al libre ejercicio social y político en los contextos local, regional y nacional e incorporar acciones para transformar esas características del contexto de tal suerte que se acompañen de ellas las acciones de protección que se defina adelantar.
9. Revisar y ajustar las funciones de la policía rural a fin de ampliar sus posibilidades de actuación en materia de protección efectiva de los DDH campesinos.





PUBLICADO POR:



CON EL APOYO DE:



SIGRID RAUSING TRUST