



## Consideraciones de las Plataformas de Derechos Humanos al Plan De Acción Oportuna de Prevención y Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales

13 de noviembre de 2018

El Plan tiene una voluntad clara de reestructurar y articular la política pública en materia de garantías de seguridad, en especial, aquella referida a la protección de personas líderes y defensoras de derechos humanos, una tarea clave en términos de eficiencia para responder a la persistente coyuntura de violación a los derechos humanos que sufre este colectivo y materializar medidas de no repetición que permitan avanzar en la consolidación y participación democrática.

Sin embargo, y tras reconocer esta importante labor, consideramos necesario hacer los siguientes ajustes a la propuesta presentada por el Ministerio del Interior, los cuales han sido incorporadas en los distintos apartados del Plan:

### 1. Contexto

- a. El diagnóstico del cual se desprende la formulación del Plan no puede reducirse exclusivamente a factores de ilegalidad, mientras las personas líderes y defensoras de derechos humanos insisten en que sus afectaciones también se encuentran vinculadas al actuar de empresas multinacionales y proyectos minero-energéticos, integradas en el marco legal. Bajo ese punto de vista, hay que dejar de ver este fenómeno como una consecuencia exclusiva de la presencia de economías ilícitas en los territorios, para entender que la victimización de personas defensoras de derechos humanos está vinculada al cuestionamiento y desafío de un modelo económico y político que va en contravía de los intereses y modos de vida elegidos por las comunidades en los territorios.
- b. Tampoco se tienen en cuenta factores de riesgo como la presencia de grupos paramilitares, reconocidos por la Defensoría del Pueblo y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como las redes de apoyo de estos grupos, los posibles nexos con autoridades locales y/o departamentales que faciliten su actuar, y los contextos discriminatorios y violencias basadas en género que afectan a mujeres y personas LGBTI defensoras de derechos humanos.

- c. El Plan no puede atender exclusivamente las zonas de disputa de grupos armados. Su carácter de integralidad anunciado debe sumar las zonas de consolidación en las que los grupos armados conviven y coexisten con la población civil, ejerciendo un control social mucho más fuerte y, por tanto, invisible en cuanto a índices de afectación y violencia pasiva. Los homicidios no pueden ser el único factor o variable con el que medir la afectación contra este colectivo.
- d. Una lectura del diagnóstico basada sólo en los crímenes genera una respuesta institucional reactiva, centrada principalmente en el componente de protección, desatendiendo por completo la mitigación de los factores de riesgo con medidas preventivas que eviten la materialización del riesgo advertido.
- e. El diagnóstico debe diferenciar, además, las afectaciones en términos de género, étnicos y territoriales como una forma de entender y proyectar acciones encaminadas a dar respuesta a estos tipos de victimización. Esto es contabilizar y diferenciar dichos colectivos y especificar los tipos de violencia ejercidos sobre ellos. En ese sentido, se debe incluir un enfoque de género transversal que reconozca las violencias basadas en el género y la violencia sexual como uno de los principales riesgos que enfrentan las mujeres y personas LGBTI defensoras de derechos humanos. Si esto no es claro a lo largo del PAO, las medidas que se ejecuten en el marco del mismo no tendrán mayores efectos beneficiosos para estos colectivos. De la misma forma es importante atender las especificidades que sufren los excombatientes de las FARC-EP y miembros del nuevo partido FARC para dar una respuesta oportuna, de acuerdo con las instancias y acuerdos ya establecidos.
- f. Tampoco se puede pasar por alto la persistencia de concepciones de “enemigo interno”, que ven el trabajo de las personas líderes y defensoras de derechos humanos como un peligro que justifica su eliminación a través de estructuras paramilitares que actúan con la complicidad y aquiescencia de poderes locales, regionales y nacionales, incluidos integrantes de las Fuerzas Militares.
- g. Es clave, tal y como se menciona en el documento, tener presente, además, la pobreza y exclusión social que sufren las comunidades afectadas como factores que agravan y facilitan el actuar de los grupos armados en los territorios. Su desmantelamiento pasa entonces por construir una política pública que incorpore componentes integradores desde el punto de vista social y económico.

## **2. Actuación del Estado para Prevenir hechos de afectación contra las personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y comunales**

- h. Las operaciones militares desplegadas, tales como el Plan Militar Victoria Plus y el Plan “HORUS”, así como los planes de intervención que prevé el presente Plan de Acción, deben ir de la mano de una lectura de contexto adecuada, que no estigmatice a la población civil o la ponga en la mira de los grupos armados en el territorio. Sin tener eso en cuenta, la presencia militar se vuelve un riesgo y agudiza las causas de afectación de la población civil.

- i. Adicionalmente, las medidas tendientes al fortalecimiento de la presencia de la Fuerza Pública en las regiones priorizadas deben estar necesariamente acompañadas por el fortalecimiento de la presencia de funcionarios independientes y especializados del Ministerio Público, la Fiscalía y la Rama Judicial, ya que muchas veces los grupos que atacan a defensoras y defensores de derechos humanos tienen vínculos con autoridades locales y departamentales que facilitan su accionar, por lo que también es fundamental atacar esas redes de apoyo con funcionarios públicos especializados y del nivel nacional, que no puedan ser cooptados por redes de corrupción locales.

### **2.1. Medidas normativas impulsadas por el Estado**

- j. Es clave que el actual Gobierno atienda todos los esfuerzos de desarrollo normativo que se han elaborado en materia de garantías de seguridad, especialmente aquellos que han sido concertados con la sociedad civil. Sorprende, en ese sentido, que el documento mencione sólo tres decretos originarios del Acuerdo de Paz: el 1581 de 2017, el 2124 de 2017 y el 660 de 2018, desconociendo los siguientes que también han de ser incorporados y reconocidos en el PAO:
  - Decreto 1314 de 2016
  - Decreto Ley 154 de 2017
  - Decreto 299 de 2017
  - Decreto 300 de 2017
  - Decreto 301 de 2017
  - Decreto Ley 885 de 2017
  - Decreto Ley 895 de 2017
  - Decreto Ley 898 de 2017
  - Directiva Operacional Transitoria 021 del Ministerio de Defensa de junio de 2017
  - Acto legislativo 05 de 2017
  - Decreto 2078 de 2017
  - Decreto 2252 de 2017
  - Resolución 0845 del Ministerio del Interior de junio de 2018
  - Ley 1908 de julio de 2018
  - Decreto 1455 de 2018
- k. Cabe recordar que, además, está pendiente la creación e implementación de otros componentes clave, tales como el Programa de Protección Integral para las y los integrantes de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC y excombatientes de las FARC-EP; la implementación de un mecanismo nacional de supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada (Punto 3.4.10); la Ley Estatutaria de Garantías para la Participación de la Ciudadanía, de Organizaciones y Movimientos Sociales y para la Movilización y la Protesta Social; los tipos penales relacionados con promoción del paramilitarismo y revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen la política; el Plan Marco de implementación del Acuerdo Final; el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el manual de funciones de la Subdirección Especializada en Seguridad y Protección; terminar de definir la estructura de funcionamiento de la Subdirección; y garantizar un presupuesto idóneo para su funcionamiento.

- l. En ese sentido, además de la implementación material, es importante insistir en la necesidad de una decidida voluntad política para reconocer los instrumentos e instancias ya existentes y de avanzar de forma participativa y democrática sobre lo construido.
- m. Existen importantes deficiencias en la pedagogía de la normativa en materia de garantías de seguridad, tanto por parte de las personas líderes y defensoras de derechos humanos, como de las comunidades, lo que dificulta la reivindicación de derechos. A ello se suma el desconocimiento por parte de servidores públicos a nivel territorial, que impide el cumplimiento de los deberes constitucionales y legales y, por lo tanto, de la garantía del goce efectivo de los derechos de los pueblos y comunidades en los territorios. Bajo esa lógica es clave que se promuevan capacitaciones y divulgaciones al respecto.
- n. Importante incorporar la Declaración sobre Defensores de los Derechos Humanos (Resolución 53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

### 3. Plan de Acción Oportuna

- o. En relación con los términos de implementación del Plan, el documento no menciona un marco temporal claro, más allá de unos plazos de referencia para el cumplimiento de ciertos compromisos concretos. Es imprescindible determinar la durabilidad de su aplicación, como paso previo para la planificación y articulación institucional.
- p. Especificar en el enunciado de los cuatro componentes que integran el Plan, que estos deben asegurar el enfoque diferencial, de género, étnico y territorial.

#### **Eje 1 - Fortalecimiento de la respuesta interinstitucional**

- q. **Articulación y reingeniería institucional.** Es imprescindible que para tal objetivo el Gobierno lleve a cabo una concertación con la sociedad civil y la población objeto del Plan y que, para ello, se reconozcan los espacios históricos consolidados que concentran una mayor representatividad, tales como la Mesa Nacional de Garantías y la Subcomisión de Derechos Humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular.
- r. **Conformación de la Comisión del Plan de Acción.** Llama la atención la falta de menciones a la normatividad que se desprende del Acuerdo Final de Paz, dado que esta constituye un marco importante para el desarrollo pleno de la política pública en materia de garantías de seguridad en Colombia. En ese sentido, es contradictorio que se diagnostique una multiplicidad de espacios con funciones y asistentes similares pero que, a la vez, se creen nuevos que cumplen funciones de coordinación ya existentes, desconociendo los avances y compromisos adquiridos hasta el momento. Este es el caso de la Comisión del Plan de Acción Oportuna, la cual guarda grandes similitudes con la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política – SISEP, instalada el 12 de febrero de 2018 y reconocida legalmente a través del Decreto Ley 895 de 2017.

- s. En cuanto a su composición, es imprescindible incluir la representación de delegados de la sociedad civil que han venido construyendo este proceso, así como de miembros de la comunidad internacional.
- t. También incorporar en la asistencia institucional a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- u. No es clara la periodicidad de reunión de la Comisión del Plan de Acción Oportuna y tampoco la forma en cómo se articulará con el resto de instancias ya existentes, tales como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad o el Consejo Nacional de Seguridad.
- v. Llama la atención que se mencione que: *“La conformación y sesión de esta comisión constituirá un paso previo a la citación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, esto con el fin de poder llevar una propuesta de acción concertada entre las entidades del Estado”*. Bajo ningún concepto el trabajo de la CNGS puede estar supeditado a la periodicidad de reunión y al trabajo de otra instancia. Su autonomía y trabajo es claro en el Decreto 154 de 2017 que la crea.
- w. **Implementación de herramienta informática.** Es impensable que mecanismos tecnológicos *“evalúen el riesgo y determinen las medidas que deberán implementarse de inmediato, por la entidad competente”*, dado que una máquina no puede atender las especificidades concretas de cada caso.
- x. **Reingeniería del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección.** Esta acción debe ser estructural y con la participación de los espacios de garantías ya existentes, tales como el subgrupo de protección de la Mesa Nacional de Garantías, la Subcomisión de Derechos Humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Se valora con importancia que el chat que existe actualmente de la Red de Reacción Inmediata, en el que confluyen plataformas de derechos humanos e instituciones, sea uno de los mecanismos que haga parte del PAO.
- y. El fomento de medidas de protección colectivas no puede ir dirigido a colectivizar las medidas individuales ya existentes. En ese sentido, es necesario acelerar la implementación del Decreto 660 de 2018 sobre Seguridad y Protección integral para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y el Decreto 2078 de 2017, que se refiere a la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades, así como una eficiente y eficaz articulación interinstitucional a nivel nacional y territorial. A su vez, es imprescindible pensarse medidas colectivas adaptadas al ámbito urbano e implementar y potenciar las medidas de autoprotección ya existentes en las comunidades, tales como refugios humanitarios, guardias indígenas, cimarronas y campesinas.
- z. Los protocolos de protección y autoprotección contemplados deben atender las especificidades subregionales y las formas de actuación organizacional de cada territorio. Elaborar protocolos sólo por sectores sociales (JAC, indígenas, periodistas, etc.) sin incorporar el componente territorial es desatender las dinámicas ya existentes que hasta el momento han permitido a las comunidades seguir defendiendo sus proyectos de vida.
- aa. **Incluir componente de investigación en la CIPRAT.** La reforma al Decreto 2124 de 2017, para incorporar un componente de investigación a la CIPRAT, no puede servir en ningún caso para confirmar el contenido de la Alerta Temprana.

- bb.** Sin embargo, es clave atender la necesidad de ampliar los derechos reconocidos en el Decreto 2124 de 2017 a los derechos sociales, económicos y culturales, con el objetivo de extender el campo de diagnóstico de la Defensoría del Pueblo en el marco de sus alertas tempranas en relación con los factores de vulnerabilidad y exclusión social que incrementan los índices de riesgo en las comunidades. También debe reforzar la obligatoriedad de cumplimiento de las medidas institucionales y el seguimiento a dichas medidas por parte de la Procuraduría General de la Nación.
- cc. Garantizar por parte de las fuerzas militares la coordinación y apoyo pertinente para el ingreso de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Judicial a las zonas de ocurrencia de hechos que afecten la integridad de defensores de derechos humanos.** Es clave establecer un protocolo claro de intervención con un marco temporal que asegure el mantenimiento y conservación de las pruebas criminalísticas, así como priorizar también la investigación de los autores de amenazas y agresiones, tanto materiales como intelectuales y las estructuras responsables de los ataques a personas defensoras y líderes sociales.
- dd.** Incorporar como una de las acciones de este eje la implementación del Programa Integral de Garantías para las Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Para ello, se citará a la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, como medida provisional para avanzar en la formulación del Plan de Acción Cuatrienal, en forma que pueda ser incorporado como compromiso del gobierno nacional 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Asimismo, se convocará a las entidades ofertantes del Plan de Acción para que de manera participativa con el mecanismo provisional previsto en la Resolución 845 de 2018, acuerden una estrategia de priorización de las acciones que hagan posible su implementación.

## **Eje 2 – Actuación estratégica en el territorio**

- ee.** Los criterios de priorización no pueden basarse en un diagnóstico de homicidios, sino que también deben atender las situaciones de riesgo advertidas por la Defensoría del Pueblo en sus alertas tempranas, con el objetivo de afrontar el fenómeno desde toda su integralidad. Bajo ese razonamiento, es necesario que las medidas incluyan actuaciones frente a los casos de amenaza y agresión y que se tengan en cuenta las situaciones de riesgo diferenciadas en términos étnicos, territoriales y de género.
- ff. Zonas Estratégicas de Intervención (ZEI).** Es imprescindible dejar claro quiénes, cómo y bajo qué criterios se definen las ZEI. Adicionalmente, es necesario plantear qué pasará con los casos que no ocurran en esas zonas. Es cierto que en las regiones priorizadas se presentan el mayor número de ataques, pero se están dejando por fuera otras áreas clave que actualmente definen el mapa de afectación y actuar de los grupos armados. Por lo tanto, es necesario establecer medidas para los casos que ocurran en regiones no priorizadas y garantizar igualmente la intervención del Estado en esas zonas.
- gg.** Con respecto a la propuesta de incluir un grupo especial de jueces y fiscales que actúen de manera transitoria en las ZEI, con el objetivo de contribuir a la rápida acción de la justicia, es necesario tomar medidas para que esto no vaya en detrimento de la continuidad de los procesos penales ni de las investigaciones de contexto, debido al cambio permanente de

fiscales y jueces que los tengan a cargo. Para tales investigaciones es fundamental atender la presencia de grupos paramilitares, la connivencia con actores estatales locales o la existencia de dinámicas discriminatorias o de violencias basadas en género que ponen en mayor riesgo a la víctima cuando se trata de una mujer o de una persona LGBT defensora de derechos humanos.

- hh. **Puesto de Mando Unificado Territorial.** La concepción de estos PMU es otra duplicidad frente a los procesos e instancias ya creadas, tales como las Mesas Territoriales de Garantías. Si el objetivo es armonizar la política pública no se pueden crear nuevas instancias que ya existen, sino potenciar la creación de dichas mesas en aquellos departamentos donde no existan y fomentar la creación de mesas subregionales para dar respuesta a las especificidades territoriales, las cuales deberán articularse, a su vez, con las instancias territoriales contempladas en los decretos 660 de 2018 y 2124 de 2017.
- ii. **Gestión social asociada a la prevención y protección.** El acceso a derechos y oportunidades por parte de las comunidades es una obligación y responsabilidad del Estado, y no un mero asunto de “gestión social”. Las organizaciones sociales y la OACNUDH en su último informe han insistido en que la pobreza contribuye a la persistencia y desarrollo de economías ilícitas y facilita la formación y entrada de organizaciones ilegales que compiten por el control del territorio, al tiempo que genera corrupción y violencia. En ese sentido, el Plan debe establecer una intervención estratégica que, de acuerdo con el mandato del Acuerdo de Paz, se articule con la reforma rural integral y la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.
- jj. Estas medidas son fundamentales y deben establecer criterios claros para definir qué acciones resultan efectivamente beneficiosas para la labor de defensoras y defensores, o contribuyen a la prevención y protección, así como indicadores y mecanismos de monitoreo para medir su impacto real. Dichos indicadores deben tener en cuenta especialmente la erradicación de los factores de riesgo, tales como la desarticulación de los grupos armados que están atacando a personas defensoras de derechos humanos.

### **Eje 3 – Estrategia para la no estigmatización**

- kk. Es importante tener en cuenta que actualmente el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia se encuentra en el desarrollo de la política pública de prevención (Decreto 1581 de 2017 y Decreto Ley 885 de 2017), la cual incluye acciones contra la estigmatización; al tiempo que está pendiente el desarrollo de un plan dirigido a los excombatientes de FARC-EP. Es imprescindible articular con lo ya existente.
- ll. Dicha estrategia es fundamental que llegue a funcionarios y servidores públicos desde lo local a lo nacional, como primeros respondientes y responsables de la implementación del Plan. Asimismo, esta estrategia debe ir enfocada a construir una sociedad civil vigorosa, con voces independientes en pro de una veeduría y una rendición de cuentas independiente que consolide los principios de no repetición.
- mm. El centro de la estrategia debe ser la divulgación de la Declaración sobre defensores de Derechos Humanos, cuyo objetivo no es otro que promover y defender los derechos humanos y reafirmar los derechos humanos fundamentales de quienes los defienden. Asimismo, debe

promover medidas efectivas para garantizar los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, como son:

- El derecho a la protección: prevenir, investigar y castigar toda violación de derechos; atacar las causas profundas de las violaciones y garantizar que se adopten las medidas preventivas adecuadas.
- El derecho a la libertad de reunión
- El derecho a la libertad de asociación
- El derecho a la protesta
- El derecho a acceder a los organismos internacionales y comunicarse con ellos.
- El derecho a la libertad de opinión y expresión; que incluye el derecho a desarrollar y debatir ideas nuevas sobre derechos humanos.
- El derecho al recurso.
- El derecho de acceso a la financiación
- El derecho a la no discriminación por motivo alguno.
- El derecho a vivir y trabajar en entornos seguros y propicios para los defensores de los derechos humanos.
- El derecho a acceder a la educación en derechos humanos.

- nn. Es necesario revisar la definición de estigmatización y lo que se considerará como tal. Es preocupante que se iguale la estigmatización que pone en riesgo la vida de personas líderes y defensoras de derechos humanos, con la desinformación o el desconocimiento de las acciones realizadas por el Estado para protegerlas. La estigmatización no se da cuando existe información incompleta o desconocimiento de algo, sino cuando se quiere causar daño mostrando una imagen parcializada y negativa de algo o alguien. Por lo tanto, la invisibilidad, el desconocimiento o incluso la percepción negativa de las acciones adelantadas por el Estado para proteger a defensoras y defensores, o de los resultados de las mismas, no constituye estigmatización.
- oo. Es necesario construir una campaña destinada a medios de comunicación nacionales, regionales y locales, así como a comunicadores, periodistas y generadores de opinión para sensibilizar sobre los derechos humanos y el papel de las organizaciones de la sociedad civil y sus liderazgos en el marco de la participación y construcción democrática.
- pp. Esta campaña de comunicación debe ser acordada y diseñada con las plataformas de derechos humanos y los movimientos sociales nacionales. En ese sentido, debe constituirse una mesa o comisión conjunta para desarrollar estas iniciativas con apoyo de organizaciones internacionales con experticia en comunicación y derechos humanos, así como de una agencia de publicidad con reconocimiento nacional, que acompañe el proceso de diseño conjunto y realice la producción y la gestión con medios. Para ello, el gobierno colombiano aportará los recursos suficientes.
- qq. En ese sentido, dicha campaña debe articularse con los componentes reconocidos en los puntos 2.2.3. y 2.3.8 del Acuerdo de Paz en materia de comunicaciones, como el acceso a medios por parte de las organizaciones sociales, de forma que se constituya en una herramienta de legitimación y superación de la estigmatización. Para el desarrollo de estos compromisos se deben conformar unos equipos técnicos y políticos conjuntos entre organizaciones y entidades públicas.



- rr. El Plan no menciona ninguna medida para prevenir y sancionar la estigmatización que se hace por parte de agentes del Estado. Esto es de fundamental importancia, ya que esas formas de estigmatización también generan riesgos concretos que deben ser abordados de manera adecuada.
- ss. Es clave que la estrategia mencione expresamente a las mujeres y a las personas LGBTI defensoras de derechos humanos y que defina medidas encaminadas a combatir la estigmatización, ya que ellas enfrentan riesgos específicos relacionados con prejuicios y estereotipos de género. Sin un enfoque de género claro y riguroso, las medidas que se tomen para combatir los estereotipos y la estigmatización no serán efectivas en muchos casos para erradicar los riesgos que enfrenan las mujeres y las personas LGBTI defensoras de derechos humanos.
- tt. Esta estrategia debe acabar también con el señalamiento y estigmatización a la protesta social.

Suscribe:

**Coordinación Colombia Europa Estados Unidos – CCEEU**

**Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo - DESC**

**La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia**

**Grupo de Trabajo Género en la Paz – Gpaz**

**Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular**