LA PROTECCIÓN COLECTIVA DE LOS DEFENSORES DEL DERECHO A LA TIERRA Y EL TERRITORIO

DESARROLLOS CONCEPTUALES Y DESAFÍOS METODOLÓGICOS



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 Internacional 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:











TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO 6

MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN EN COLOMBIA 8

LA TIERRA Y EL TERRITORIO, OBJETO DE LEGÍTIMA DEFENSA 11

HALLAZGOS Y PROPUESTAS DE LA INVESTIGACIÓN 14

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS 27

RESUMEN EJECUTIVO

Tres elementos motivaron a Protection Internacional-PI y Pensamiento y Acción Social – PAS [1], a la realización del trabajo de investigación que se presenta en este documento. El primero de ellos es la situación de riesgo de los defensores de derechos humanos, particularmente de aquellos 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 los defensores de derechos humanos 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 escenarios de jurisprudencia y en el campo de los derechos humanos en Colombia.

Con esta investigación se busca explorar un enfoque más comprensivo de la protección para defensores de derechos humanos, particularmente los defensores rurales ligados a la defensa de la tierra y del territorio. Este enfoque se construye a partir del concepto de protección colectiva de sujetos sociales que se corresponde con comunidades organizadas para la defensa de sus derechos y organizaciones sociales, entre ellas, las legalmente constituidas.

Antecedentes y experiencias de protección colectiva en Colombia

Las acciones de protección colectiva impulsadas por el Estado colombiano tienen origen en la atención al problema de orden público y del desplazamiento forzado. Esta particularidad condujo inicialmente a una definición fáctica tanto de la protección colectiva, como del sujeto colectivo objeto de la protección estatal. Por ello, la forma como se comprende la protección colectiva en Colombia se ha modificado a partir de las experiencias que, de manera paralela, han desarrollado el Estado, las comunidades, los organismos internacionales garantes de derechos y la cooperación internacional.

Algunos programas de protección que consideran el elemento colectivo son: el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo, que se focaliza en la prevención mediante la

1 Protection International y Pensamiento y Acción Sociales son aliados para la creación del Protección Protection Desk Colombia-PD Col, con el objetivo de contribuir en el mejoramiento de las capacidades de gestión de la seguridad para los Defensores de Derechos Humanos en el país.

identificación de riesgos en un marco geográfico concreto; el Programa de Defensores Comunitarios, que inicialmente se enfocó en el acompañamiento a comunidades en alto riesgo de desplazamiento forzado; y el Programa de Comunidades en Riesgo, que desarrolló las capacidades de las comunidades atendidas para la formulación de planes de protección en el marco del manejo del conflicto armado. Este último programa se desarrolló en espacios que fueron designados por el gobierno nacional como "zonas de consolidación".

Con la evolución del conflicto armado interno en Colombia, el concepto "colectivo" se transforma: de una referencia exclusiva al desplazamiento forzado, pasa a focalizarse en aspectos territoriales y comunitarios. En este marco, distintas comunidades impulsan la creación de In colectivae a la proteccigaciigacinormativanos en el paspuesta de un Estado a las necesidades de proteccienenos "Espacios Humanitarios", los cuales están enmarcados en el Derecho Internacional Humanitario. Estos espacios fueron aplicados en Colombia inicialmente en contextos rurales y, desde el año 2002, en contextos urbanos. También impulsan la conformación de Zonas de Reserva Campesina, que son unidades geográficas regionales con características agroecológicas y socioeconómicas similares; creadas con el propósito de preservar el ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos de los campesinos y el acceso a la tierra operando de manera similar a los espacios humanitarios.

Estos antecedentes permiten advertir que, en términos de protección, entre el final de la década de los 80 y el final de la década del 90, la noción de colectivo refirió a un gran grupo de individuos que compartió una de las más crueles violaciones de derechos humanos: el desplazamiento forzado. El número de sujetos que conformaron ese gran grupo, solo entre 1985 y 1999, fueron casi dos millones de personas y hoy se reconoce configurado por aproximadamente 6 millones de víctimas. Después del año 2000, lo colectivo adquirió nociones más territoriales y comunitarias; esto hizo que, en 2015, la Corte Constitucional instara al gobierno nacional a definir la protección colectiva y a precisar su alcance, y las diferencias y complementariedades respecto a la protección individual. Este requerimiento hizo que se abriera un debate sobre la protección colectiva entre las entidades estatales, de una parte, y el movimiento de derechos humanos representado en la Mesa Nacional de Garantías, de otra parte.

A partir del avance de los diálogos de paz que adelanta el gobierno nacional con las FARC, han surgido nuevos grupos en riesgo como los desmovilizados y los participantes en movimientos políticos de izquierda. Sin duda, estos grupos pondrán en juego nuevas acepciones tanto de la protección colectiva, como del sujeto a proteger.

MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN EN COLOMBIA

Instrumentos y jurisprudencia internacional

Gran parte de la política pública de protección en Colombia se deriva de la adopción de los instrumentos y la jurisprudencia internacional. Algunos de estos instrumentos son: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Derecho Internacional Humanitario DIH (1949) [2], el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT: – Derechos de los pueblos indígenas y tribales (1989), los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados (1997) y la Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas del Sistema Universal de Derechos Humanos (1998).

Por otro lado, la protección colectiva ha estado presente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos SIDH, a través de las medidas provisionales que dicta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH y las medidas cautelares que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos -Corte IDH. El fin de estas medidas es prevenir un daño irreparable a las personas que, debido a su vínculo con una organización, un grupo o una comunidad, enfrentan situaciones de gravedad y urgencia. Cuando dichas medidas se enmarcan en la lógica tradicional (asignar escoltas, carros, celulares), la Corte considera deseable la individualización de los beneficiarios. En Colombia, el sentido colectivo de la protección ha logrado que el SIDH haya protegido en más de 20 ocasiones a pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades campesinas, organizaciones sociales y grupos a través de medidas cautelares o provisionales.

2 *En particular el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra.*

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

La protección colectiva ha sido mencionada en la normatividad nacional producida desde 1997 por el Ministerio del Interior: Ley 418 de 1997, Decreto No. 978 de 2000, Decreto 1592 de 2000, Decretos 1386 y 2742 de 2002. La protección colectiva también ha sido abordada, de manera parcial por otras normas como la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de tierras) y el Decreto 4800 de 2011 (ley que la reglamentó). Esta última ley ha producido decretos específicos para víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas: Decreto Ley 4633 de 2011, víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras: Decreto Ley 4635 de 2011 y a víctimas del pueblo Rom o Gitano: Decreto Ley 4634 de 2011.

El primer resultado de la protección colectiva se obtuvo cuando la Corte Constitucional estableció la presunción de riesgo para la población en situación de desplazamiento (Auto 200/2007). Con posterioridad esta misma Corte instó al gobierno nacional a diseñar "un instrumento propio para la valoración del riesgo de grupos, colectivos o comunidades" (Auto 266/2009) diferente al anteriormente al aplicado para la inclusión de las personas en riesgo en el Programa Nacional de Protección [individual], creado en 2011. En 2015 la misma Corte Constitucional ratificó esta solicitud al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección mediante la expedición del Auto 321/2015.

En este contexto, el Ministerio del Interior informó sobre la creación de un procedimiento de protección colectiva o "Ruta de Protección Colectiva". Este procedimiento se empezó a diseñar partir de junio de 2012 e incluyó la construcción de un 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. Este proceso culminaría en agosto de 2015 con la emisión de la Resolución 1085 de 2015.

La Ruta de Protección Colectiva

Como resultado de un ejercicio realizado con los Fondos y Programas de protección que actúan en Colombia [3], Protección Desk Colombia identificó

3 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

los elementos más novedosos y los vacíos más relevantes que dejó la Resolución 1085: la "Ruta de protección colectiva". Se reconocieron al menos 12 avances, y más de treinta aspectos negativos entre los cuales se encuentran: aspectos que quedan en el vacío, otros que implican retrocesos, y aquellos que deben ser clarificados y/o complementados.

Entre los avances cabe mencionar que esta Resolución abre la posibilidad de acceso al programa a grupos, comunidades, organizaciones sociales o políticas que no tienen personería jurídica. Para ello, contempla condiciones equivalentes para todos los grupos. Entre los aspectos negativos se menciona la reducción, por parte del Gobierno Nacional, del rol que cumple el CERREM en la protección colectiva. Desaparecen las funciones de aprobación de nivel de riesgo y las medidas de protección, por parte de esta instancia. 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. Cuando la protección colectiva toma un mayor grado de complejidad y cuando se necesita un análisis más cualificado; el CERREM deja de ser un escenario central en el proceso. Así, desaparece el 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; es decir, la instancia que valida de manera más cualificada las medidas recomendadas.

Para finalizar, la "Ruta de protección colectiva" mantiene y profundiza un sesgo policivo para la evaluación de riesgo y generaliza una respuesta tipo escolta útil para funcionarios públicos a todos los grupos de la sociedad civil en riesgo. El Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información –CTRAI-, compuesto por funcionarios de la Unidad de Protección –UNP- y la Policía, aplica el instrumento estándar y acuerda las medidas con el grupo o comunidad objeto de protección. Entonces, en una instancia que aprueba decisiones con tres de cinco votos, dos divisiones de la Policía Nacional tienen voz y voto, en tanto que la Defensoría y los representantes de la sociedad civil tienen voz pero no voto. Sesgos como este alimentan un principio de desconfianza de la institucionalidad pública sobre la sociedad civil, lo cual se refleja en la conformación y la operación del CERREM Colectivo.

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 PD Col.

LA TIERRA Y EL TERRITORIO, OBJETO DE LEGÍTIMA DEFENSA

El reconocimiento del derecho a la tierra es incipiente. Si bien existe una "Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales" [4], esta no logró un carácter oficial. A pesar de su no oficialidad, su existencia constituye un importante campo de referencia que ha permitido defender el derecho a la tierra por su conexidad con otros derechos humanos de mayor reconocimiento normativo. 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, ejercicio reconocido por los instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales. De esta manera, la falta de acceso de una comunidad campesina a la tierra: fuente de su sustento a través del cultivo o la ganadería, podría constituir una violación de su derecho a la alimentación y al agua.

El derecho a la tierra también puede entenderse como protegido por disposiciones que reconocen derecho al medio ambiente sano, a la protección de la diversidad cultural, a la libertad para elegir el trabajo, el derecho al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio, el derecho al mínimo vital y a la seguridad alimentaria.

Los campesinos como defensores de derechos humanos que requieren de protección especial

En Colombia el conflicto por la tierra ha tenido un carácter histórico, ya que la distribución democrática de la tierra es una reivindicación que no ha sido satisfecha hasta ahora. Es un conflicto social que alimentó el origen del conflicto armado reciente y que marcó a sus protagonistas quienes sufrieron el despojo o el abandono de 6.5 millones de hectáreas a través del desplazamiento forzado. A este despojo contribuyó tanto la informalidad en la tenencia de la tierra, como su concentración. De acuerdo con el PNUD, Colombia se considera uno de los países con más alta desigualdad en la propiedad rural en América La-

4 Naciones Unidas. Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos (Ref. 23).

tina y el mundo. A esto se suma el actual modelo de desarrollo rural que, según Paola García, al basarse en "la promoción de la inversión sobre la base de un campo empobrecido y abandonado, favorece la concentración de la propiedad" [5], multiplica e intensifica los conflictos por la tierra y el control del territorio.

Frente a esta realidad, los campesinos han tenido que asumir la defensa de sus derechos y, entre ellos, la defensa de la tierra y el territorio. En recientes años, esta lucha ha sido impulsada por la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Luego de conformar organizaciones sociales con este propósito, los campesinos han empezado a desarrollar todas las labores que definen a un defensor de derechos humanos, en concordancia con la "Declaración de los defensores de los derechos humanos" [6] promulgada por Asamblea General de las Naciones Unidas (1998) y las "Directrices de la Unión Europea sobre defensores de derechos humanos" [7] (2004).

Los campesinos son un grupo particular de defensores que requiere protección especial en virtud de, al menos, cuatro elementos centrales: la naturaleza de su objeto de defensa, la exposición a mayores niveles de riesgo y a mayores vulnerabilidades y la existencia de contextos que agravan notablemente su situación.

El primero de estos elementos es muy importante. Para un campesino perder la tierra es perder la vida, es perder el bien material, los lazos con la naturaleza, sus redes sociales, sus ingresos y su familia. El segundo de estos elementos muestra cómo casi un 50% de los defensores de derechos humanos asesinados en el país en 2015 eran DDH rurales. El tercer elemento se sustenta en el hecho de que, en Colombia, el campesinado está constituido por aproximadamente 7 millones de personas con una tasa pobreza extrema que, en 2013, era del 19.1 % en zonas rurales, y de 3 % en las 13 principales ciudades del país [8]; además, existe un 33,4% de pobladores rurales con necesidades básicas insatisfechas [9]. Estas cifras

---

5 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, Disponible en http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/06/ESTRUCTURA-AGRARIA.pdf [Fecha de consulta: junio 08 de 2016].

6 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, Disponible en http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx [Fecha de consulta: junio 08 de 2015].

7 Unión Europea. Directrices de la UE relativas a los defensores de los derechos humanos [en línea] 2008, Disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Al33601 [Fecha de consulta: mayo 10 de 2015].

8 UNFPA Colombia Situación de población [en línea] 2014, Disponible en http://www.unfpa.org.co/?page_id=1307 [Fecha de consulta: junio 08 de 2015].

9 García Reyes, Paola Estructura agraria en Colombia y modelos de desarrollo rural, Obser-

indican que la población rural en Colombia se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad.

Finalmente, la situación del campesino colombiano se agrava porque el Estado está guiado por intereses privados y por la corrupción. Colombia es un país de regiones con diferentes niveles de desarrollo y con un Estado frágil; por ello, es común que las autoridades locales se muestren más sensibles a las influencias de los grupos con poder económico o político. Así, es fácil que estos grupos utilicen la corrupción como forma de influir sobre las autoridades locales para obtener decisiones públicas favorables a sus intereses.

Estos elementos conducen a la falta de acción tanto de autoridades locales, como de la fuerza pública, para el cumplimiento de sus responsabilidades en la protección a DDH y a la impunidad que se registra frente a los ataques de que son víctimas. En este marco, la invisibilidad del campesinado como sujeto social y la fragmentación de su acción colectiva, terminan por aumentar sus vulnerabilidades.

vatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria [en línea] 2014, Disponible en http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/06/ESTRUCTURA-AGRARIA.pdf [Fecha de consulta: junio 08 de 2016].

HALLAZGOS Y PROPUESTAS DE LA INVESTIGACIÓN

La interpretación restringida de la protección en Colombia

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. A pesar de la gran cantidad de normas, la CIDH ha observado que varias medidas adoptadas por los Estados para la protección de los defensores de DDHH no constituyen políticas globales de protección. Por ejemplo, el Estado se restringe a proveer esquemas de seguridad a defensores en peligro sin investigar el origen de las amenazas de las que han sido objeto y sin atacar sus causas. En este sentido, se considera que, por múltiples razones, las actuaciones del Estado dan cuenta de una interpretación restringida de la protección que impide la construcción de una política pública global de protección.

Esta interpretación restringida ha sido resultado de varios factores entre los cuales se resalta la no integración de los DDH como actores claves en el diseño e implementación de la política pública, su no inclusión dialogante ha empobrecido la política impidiéndole adoptar 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 Aunque esta propuesta tuvo en principio una

respuesta favorable en el CERREM, a la fecha no ha tenido concreción material [10]. Una interpretación restringida de la protección es el motivo de fondo que impide su adopción.

Si se consideran las medidas asociadas a la estrategia de actuar contra la impunidad, tales como: investigar las denuncias interpuestas por la comunidad, trasladar los procesos judiciales a la Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y DIH, o garantizar el debido proceso; se puede observar que enfrentan las siguientes barreras: a) Están excluidas del Programa Gubernamental de Protección; b) Su puesta en marcha demanda mover el aparato judicial desde afuera. Así, un grupo de campesinos vulnerables se ven obligados a realizar y costear múltiples acciones para hacer visible su caso ante la opinión pública. La justicia actúa con mayor rapidez si el caso ha despertado la sensibilidad de actores claves, como cuerpo diplomático, organismos de derechos humanos y/o, prensa nacional, etc.; c) Estas iniciativas que provocan la reacción estatal no tienen origen en el Estado. Cuando esto ocurre, el Estado pierde su capacidad proactiva e incumple su obligación de garantía; d) La aplicación de este tipo de medidas de protección, requieren la conformación de espacios ad hoc los cuales dependen de la voluntad de los funcionarios que las integran.

Medidas asociadas a la estrategia de protección política, como otorgar reconocimiento a su calidad de campesinos y a sus derechos como poseedores, así como a su propuesta de protección colectiva; no se responden positivamente. Esto ocurre porque estas propuestas no forman parte de las medidas de protección consideradas en el Programa Gubernamental; a pesar de que dichos reconocimientos tienen base en decisiones jurisprudenciales ya emitidas por la Corte Constitucional.

Medidas colectivas, como establecer un mecanismo de respuesta inmediata y la designación de dispositivos policiales de protección perimetral, son en sí mismas un problema de grueso calibre para las comunidades rurales. En primer lugar, porque cualquier desplazamiento de la policía fuera del casco urbano requiere del acompañamiento del Ejército Nacional y este solo se desplaza a zonas con presencia permanente de actores armados ilegales, condición que no cumplen hoy los territorios de las comunidades del Magdalena Medio acompañadas por el PD Col. En segundo lugar, las restricciones presupuestales de la policía y las precarias

10 Parcialmente aprobada mediante la Resolución 271 del 11 de diciembre del 2013 y la 118 del 4 de julio de 2014. A la fecha sin entrar en aplicación ya que para el 08 de febrero de 2016, según carta enviada por Iván Prieto Rojas – Coordinación para la implementación de medidas: "se encuentra en proceso de contratación".

condiciones de las comunidades hacen imposible sostener la permanencia de la policía en las comunidades o sus áreas perimetrales.

Por otra parte, la coordinación de todas las acciones de protección en cabeza de la UNP (solicitada por la comunidad en su propuesta de protección), busca facilitar la interlocución de la comunidad con los diferentes organismos estatales que tienen responsabilidades parciales en materia de protección. Esta acción no obtiene respuesta positiva porque esta coordinación escapa a las competencias asignadas a la UNP y cae en el vacío al no ser una función asumida por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

Para finalizar, el fortalecimiento a la propuesta de autoprotección queda en entredicho porque si bien el "apoyo para la infraestructura para la protección" [11] fue una medida de protección recogida en la "Ruta para la Protección Colectiva [12]", a dos años de haber sido aprobada por la UNP, la propuesta presentada por la comunidad de Las Pavas tuvo como respuesta: "no hay operador y no hay recursos". Esta respuesta se dio al mismo tiempo en que se hacía pública la corrupción al interior de esta entidad.

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

Los interrogantes formulados por la Corte Constitucional al Gobierno Nacional durante los últimos once años mediante la Sentencia T025/04 y el Auto 321/2015, hablan por sí solos: muestran la necesidad y a la vez la ausencia de un marco de referencia. Pregunta la Corte en la Sentencia T025/04: "(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?" [13]. Y pregunta en el Auto 321/2015: "(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"? y (b)¿En qué medida la entrega individual de bienes en cabeza de algunos miembros de la comunidad puede considerarse como una medida "colectiva"?; (ii) (a) ¿Cuál es el valor agregado en términos de protección que trae consigo la entrega de estos bienes, más allá de los beneficios que pueda re-

11 Ministerio del Interior. Artículo 4. Resolución 1085 de 2015. [en línea] 2015, Disponible en: http://www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RESOLUCI%C3%93N%201085%20DE%202015%20MININTERIOR.pdf [Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015].

12 Ministerio del Interior. Artículo 4. Resolución 1085 de 2015. [en línea] 2015, Disponible en: http://www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RESOLUCI%C3%93N%201085%20DE%202015%20MININTERIOR.pdf [Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015].

13 Corte Constitucional. Sentencia T025/04 [en línea] 2004, Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm [Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015].

portar para las actividades diarias? y, en consecuencia, (b) ¿qué razón justifica que sea la Unidad Nacional de Protección la entidad encargada de entregarlos?; (iii) (a) ¿Cuál fue el análisis de riesgo colectivo?, (b) ¿Cuáles son los riesgos que la entrega de estos bienes y servicios busca conjurar? Y (c) ¿cómo su entrega logra mitigarlos?" [14]

Protection Desk se arriesga a encontrar respuestas a algunas de estas preguntas y, para ello, identifica el colectivo a proteger en la oferta estatal de protección y propone adoptar el sujeto social defensor de derechos humanos como uno de los colectivos a proteger.

En la oferta estatal de protección, el colectivo es comprendido como número plural de personas conectadas entre sí por uno o varios tipos de riesgos o amenazas. En este sentido, la Corte Constitucional reconoció inicialmente nueve tipos de colectivos que requerían con prioridad la protección estatal: "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" [15]. Así, una persona perteneciente a uno de estos colectivos puede evocar su derecho a la vida y a la seguridad personal; al hacerlo puede solicitar su inclusión en el Programa Gubernamental de Protección administrado por la UNP. Este proceso se realiza considerando que estos derechos son de carácter individual. En resumen, la pertenencia al colectivo priorizado en virtud a su vulnerabilidad, genera la posibilidad de acceso a un programa que materializa un derecho individual.

Un cambio de perspectiva se observa en la CIDH. Para ella 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 [16]. 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.

---

14 Corte Constitucional. Auto 321/2015 [en línea] 2004, Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm [Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015].

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

16 Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos. Informe Anual:

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.

En un sentido alterno, este estudio defiende que el sujeto de la protección colectiva puede ser un sujeto social, el cual es entendido sociológicamente como el grupo que comparte una conciencia de sí mismo, una identidad e intereses comunes [17]. La identidad común puede desarrollarse por compartir el mismo territorio [18]: característica esencial de los sujetos sociales defensores del derecho a la tierra y el territorio. Además de una identidad y una conciencia compartida, el sujeto social tiene vocación política para la transformación de su entorno. Es este conjunto de características cualitativas aplicadas a la defensa de los derechos humanos la que revela a los defensores de derechos humanos como sujetos sociales. Aunque la noción de comunidad se define en función de la identidad, se diferencia de los sujetos sociales por la vocación política que posee y por la fuerza para sacar adelante su proyecto. Aunque la vocación política y la fuerza proyectiva se relacionen, no es procedente condicionar la fuerza a la vocación política. En muchos casos la vocación política se debilita pero la fuerza (expresada, por ejemplo, en la capacidad de realizar movilizaciones masivas) se mantiene. Esto sucedió con las comunidades indígenas del norte del Cauca, o en las movilizaciones nacionales convocadas por los cocaleros. Los sujetos sociales pueden adoptar diversas formas de expresión. Una de ellas es la conformación de organizaciones sociales con mayor o menor grado de formalidad.

Asumir una de las dos definiciones del sujeto colectivo a proteger, 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 como riesgo, nivel de riesgo, amenaza; en tercer lugar, modifica la relación que se establece

---

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_2014. (pp, 121).

17 Al respecto se pueden consultar: a) Buenfil, Rosa Nidia. "El interminable debate sobre el sujeto social", en Da Porta y Saur (Coord.), Giros Teóricos en las ciencias sociales y humanidades, Comunicarte, México (págs. 117-126), [en línea] 2008, Disponible en:http://www.academia.edu/10688786/El_interminable_debate_sobre_el_sujeto_social [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2016]. b) Henao Escovar, Juanita. La construcción de un sujeto social en Colombia. Política y Cultura [en línea] 2003, (otoño): Disponible en:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702004> [Fecha de consulta: 18 de junio de 2016]. c) Altman, Nelson y Lett (1972) en Universidad de Barcelona (2015), Página web del curso Psicología Ambiental: Elementos básicos, Departamento de Psicología Social, [en línea] 2015 Disponible en http://www.ub.edu/psicologia_ambiental/uni3/3581.htm [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2015].

18 Sobre este aspecto se puede consultar: a) Granada, Henry, El ambiente social. Investigación & Desarrollo [en línea] 2001, 09 (julio): Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26890102. [Fecha de consulta: 18 de junio de 2016]; b) Delaney, David. Territory: a short introduction, Blackwell Publishing. Maden, USA. 2005. pp.16

entre protegido y protector, pues al sujeto social se le debe reconocer su condición tanto de sujeto, como de agente de la protección.

El riesgo colectivo

Asumir la perspectiva de la protección de organizaciones como sujetos sociales, implica preguntarse si existe un tipo específico de riesgos que sean diferenciables de los riesgos entendidos como individuales. Para dar respuesta a este interrogante es necesario, primero, comprender que hoy en Colombia ser beneficiario del Programa Gubernamental de Protección, es posible si se invoca exclusivamente el derecho a la vida y a la seguridad personal.

Estos derechos cobijan solamente a las personas naturales por el mero hecho de ser personas individualmente reconocibles. Segundo, aceptar que, en Colombia, las organizaciones sociales reconocidas como personas jurídicas de derecho privado son también portadoras de derechos fundamentales. Algunos de estos derechos son: 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 [19]. Tercero, reconocer que ni las normas nacionales ni la jurisprudencia emitida por las Cortes, consideran a las personas jurídicas de derecho privado como portadoras del derecho a la vida y la seguridad personal, o equivalentes – excepción hecha de las comunidades indígenas-. Como consecuencia, el Programa Gubernamental de Protección no protege estos derechos fundamentales de las organizaciones sociales como personas jurídicas.

Otra acción necesaria es revisar un conjunto de riesgos que enfrentan las organizaciones sociales defensoras de derechos humanos en Colombia. Estos riesgos son tan significativos que pueden conducir a la extinción de las organizaciones sociales; sin embargo, aún no son percibidos como violaciones de derechos humanos exigibles. Entre ellos es posible mencionar: a) El uso de estrategias premeditadas para dividir una organización social. b) Los ataques realizados contra los miembros de una organización social. Estos ataques convierten en un "delito social" la pertenencia a la organización social, –lo que imposibilita el ejercicio de los derechos de libre asociación y de libertad de expresión. c) La destrucción de la honra de las organizaciones con acciones estigmatizadoras. d) La judicialización masi-

19 *Corte Constitucional. Sentencia T-378/06. [en línea] 2006. Disponible en http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-378-06.htm [Fecha de consulta: 05 de agosto de 2015].*

va de directivos o miembros de una organización social con falsos testimonios o con testimonios obtenidos bajo chantaje y/o presión.

De manera complementaria, es necesario hacer un llamado para que la Corte Constitucional revise los derechos que el ordenamiento jurídico ha considerado como el bloque de derechos fundamentales. Este llamado busca que se reconsidere el espectro de derechos que le pueden ser propios (o conexos) a las organizaciones sociales formalmente constituidas que defienden derechos humanos. Dada la nueva coyuntura nacional de pos-acuerdo y de desarme, suscritos entre el Gobierno Nacional y las FARC en noviembre de 2016, surgirán nuevos sujetos sociales y defensores de derechos humanos, aumentarán las tensiones entre derechos individuales y colectivos, así como el choque entre derechos colectivos de diversas comunidades.

Se trata de avanzar aceptando como válida la hipótesis según la cual: "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)" **20**.

Así, la pregunta inicial puede ser respondida de manera afirmativa. Esta respuesta señala que sí existe un conjunto de riesgos que le competen, de manera particular, a las organizaciones sociales en tanto personas jurídicas de derecho privado. Además, señala que el análisis profundo de una amenaza -indicio o anuncio de daño inminente- sería la clave para identificar si se está frente a un riesgo individual o colectivo. Para el caso de las amenazas colectivas, hay dos elementos clave. El primero de ellos es la motivación del atacante: generalmente se ataca a una persona para destruir o golpear una organización social de la cual hace parte; en otras palabras, se castiga su pertenencia a la organización con el fin de destruir la organización en su calidad de sujeto social. Por ello, las personas en quienes se concreta un ataque pasan a tener un carácter más incidental que determinante. Segundo, el nivel de afectación que se genera al realizarse el ataque: cuando se ataca a un colectivo, la magnitud del daño sobrepasa la afectación individual de las personas que conforman el sujeto

---

20 Sentencia del Tribunal Constitucional español 64/1998. Citada por Ángel J. Gómez Montoso. La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas. 2010. [en línea] 2004, Disponible en: http://www.derechojusto.org/administrador/documentacion/derechos_fundamentales_de_las_personas_juridicas.pdf [Fecha de consulta: 16 de junio de 2016].

social y puede impactar a toda una sociedad. Un ejemplo de ello fueron las amenazas a las que estuvo sometido el partido político Unión Patriótica, entre 1985 y 2005. Estas amenazas fueron ataques contra un sujeto social estructurado como partido político. Los asesinatos selectivos, las amenazas, el desplazamiento forzado, el exilio y las detenciones arbitrarias tuvieron como objetivo la desaparición del grupo social. En última instancia, fue la sociedad colombiana, como conjunto, quien vio afectado su derecho de elegir y ser elegido, pues se redujeron sus opciones políticas alternas a los partidos políticos tradicionales.

Niveles de riesgo del sujeto social

Actuar en torno a la protección demanda identificar y conmensurar los riesgos con el mayor acierto posible. Para saber a qué se enfrenta y cuáles son las respuestas más adecuadas, es menester tomar distancia y observar. Objetivar el riesgo, es llevarlo a un plano de mayor conciencia, más depurado o con mayor distancia de los elementos subjetivos, sin pretender eliminarlos. A este proceso contribuyen diferentes metodologías, como los análisis de riesgo y de amenaza. La aplicación de esta herramienta conduce a la valoración de los niveles de riesgo individualmente vistos. Hay que tener en cuenta que siempre que se trate de un sujeto social, es necesario evitar la tentación de establecer el nivel de riesgo del colectivo de manera sumaria, es decir sumando los riesgos de cada uno de los individuos que componen al sujeto social. En este caso, el todo -sujeto social-, no es igual a la suma de sus partes, menos si se trata de sujetos cualificados como los sujetos sociales.

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

La protección a las organizaciones campesinas como DDH y sujetos sociales

Como punto de partida es importante considerar que si bien la Corte Constitucional estableció que los derechos individuales a la vida y a la seguridad personal se invocan para lograr ser beneficiarios de la protección estatal;

ello no implica que sean los únicos derechos que el Estado debe proteger. Tampoco significa que la protección de derechos individuales solo compromete, de manera excluyente, a mecanismos individuales.

Para 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 prácticas de protección de las comunidades rurales acompañadas por el Protection Desk Colombia, permiten reconocer, cuando menos **21**, tres dimensiones de la protección para sujetos colectivos: Una dimensión territorial, una dimensión social y una dimensión física.

La dimensión territorial, que 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 y cultural de la labor de defensa realizada y como espacio de actuación del sujeto social. Estas acciones están dirigidas a la preservación del espacio de actuación del sujeto colectivo, para el caso de los DDH campesinos, en su noción físico cultural. Tienen 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.

Los riesgos que buscan conjurar las acciones emprendidas en esta dimensión están relacionados con la violación del derecho a la tierra, el ambiente sano, al retorno -cuando se ha sido desplazado a la fuerza-, la consulta previa. También constriñen el derecho al desarrollo libre de la personalidad para las personas que han optado por un estilo de vida campesino. Este tipo de amenazas pueden causar la desaparición del territorio o el cambio de sus características; lo que hace al territorio inutilizable para el propósito que motivó su defensa. Entre las experiencias estudiadas, se identifican cinco riesgos -amenazas en esta dimensión: Desplazamiento forzado, obstrucción al retorno, perturbación de la posesión con o sin repoblamiento presionado, incumplimiento inten-

---

21 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. 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.

cional de los amparos proferidos por entidades estatales para garantizar el statu quo dentro de un territorio en disputa y alteración del ecosistema.

Frente a estos riesgos, las experiencias estudiadas permitieron identificar que las organizaciones campesinas aplican y/o demandan del Estado, entre otras, las siguientes cinco acciones para su protección: Asesoría legal en la titulación de propiedades, diálogos entre las partes en disputa, acompañadas por el gobierno local, amparos, acciones administrativas de delimitación del territorio o de restitución de derechos y actuaciones policivas oportunas de respaldo a decisiones administrativas.

La segunda, la dimensión social, relacionada con la teoría del capital social y la posibilidad de fortalecer las redes internas y externas del sujeto social con el fin de trascender la defensa de sus derechos hacia la trasformación de su entorno así como a generar capacidades para su protección. 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 abrazar su causa como DDH.

Las redes sociales aportan elementos centrales para la protección del sujeto social. Un ejemplo de esto lo muestra la comunidad de Las Pavas y su red social ASOCAB [22]. Esta red cumple varias funciones: a) brinda soporte y sostenibilidad a las relaciones sociales establecidas entre miembros que se encuentran en un contexto de agresión cotidiana; b) ofrece a cada miembro la oportunidad de romper su aislamiento, intercambiar información, compartir preocupaciones y buscar posibilidades relacionadas con la lucha que adelantan; c) ofrece compañía y apoyo emocional; d) se comporta como un mecanismo de información inmediata y de convocatoria para acordar la reacción y respuesta que puede contener el daño sufrido; e) se establece como un medio para informar a contactos externos sobre las situaciones de emergencia y, finalmente, concita respuestas solidarias y activa la respuesta estatal.

Entre las experiencias estudiadas, se identifican, entre otros, las siguientes seis riesgos -amenazas en esta dimensión: Vulneración del derecho

22 *Pedraza López, Betty. 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.*

de libre asociación, promoción activa de la división de organizaciones, debilitamiento del sujeto social mediante la creación de organizaciones paralelas, obstrucción al acompañamiento nacional e internacional, estigmatización de acompañantes nacionales e internacionales y, judicializaciones de acompañantes nacionales e internacionales.

Frente a estos riesgos, las experiencias estudiadas permitieron identificar que las organizaciones campesinas aplican y/o demandan del Estado, entre otras, las siguientes ocho acciones para su protección política: Garantía a la libre asociación, libre expresión y libre pertenencia, Reconocimientos públicos de las autoridades, definición de casos emblemáticos en materia de defensa de derechos, Ordenes policivas para casos emblemáticos, llamados de atención y/o apertura de investigaciones de la Procuraduría General de la República, reconocimiento público de la propuesta de protección colectiva ante autoridades civiles y ante autoridades militares – por expresa solicitud de los protegidos-, unidad en la dirección y coordinación de las medidas de protección en cabeza de la UNP y, reconocimientos públicos de la calidad de poseedores.

Como acciones para favorecer la conectividad de los defensores las organizaciones campesinas demandan acciones tales como la dotación de medios para comunicarse y la puesta en marcha de mecanismos de respuesta inmediata. En torno al seguimiento periódico de la situación de riesgo solicitan como acciones de protección, entre otras: la creación de espacios permanentes para atender casos o situaciones específicas que advierten gravedad, o que por su visibilidad, se han convertido en emblemáticos, la emisión de alertas tempranas, Notas de Seguimiento e Informes Defensoriales que den cuenta de situaciones 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., diversas expresiones de interés por parte de las autoridades públicas nacionales y regionales, contactos y visitas de autoridades centrales con autoridades locales, visitas preventivas a terreno por parte de la fuerza pública con garantía de imparcialidad y, apoyo a Giras de incidencia de iniciativa social.

Todas estas acciones de protección complementadas con el apoyo a las acciones de autoprotección tales como: elevar el perfil público, facilitar o apoyar el fortalecimiento organizativo, prevenir la división del colectivo y los conflictos internos.

En relación con la tercera, la dimensión personal, dirigida a proteger la vida y la integridad del sujeto social y de sus miembros específicos. 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.

Entre las experiencias estudiadas, se identifican, entre otros, como daños sobre las personas del colectivo los siguientes ocho riesgos - amenazas: Anuncios verbales y escritos de la intención de producir daño, agresiones físicas, vigilancia ilegal, agresiones verbales, acoso permanente a mujeres, niños y niñas, presiones y/o chantajes para obtener falsos testimonios, señalamiento y estigmatización, criminalización y, judicialización, en tanto que como daños a los medios de vida, se identifican cinco: Ataques a ganado y cultivos, ataques a la infraestructura propiedad de los DDH, confinamiento en sus predios o viviendas, obstrucción a la libre movilidad y, obstrucción de la posesión.

Las experiencias estudiadas permitieron reconocer que las organizaciones campesinas frente a estos riesgos aplican y/o demandan del Estado, entre otras, acciones para proteger a los representantes o líderes tales como: la inclusión en el programa estatal de protección individual y la protección física de viviendas; acciones para proteger al conjunto de integrantes del sujeto social como: permanencia del sujeto social en el territorio y presencia de defensores comunitarios y/o de observadores Internacionales; acciones de refuerzo y apoyo a las medidas de auto-protección existentes como por ejemplo: formación básica para la interposición de denuncias judiciales, apoyo a las acciones de control del territorio emprendidas por el sujeto social o comunidad, dotación de elementos, apoyo a la producción y divulgación de comunicaciones, relación con medios masivos de comunicación; acciones dirigidas a la población de vulnerabilidad especial tales como: rutas de transporte escolar e investigación prioritaria de las denuncias de las personas más vulnerables (mujeres y niños).

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 finalizar es menester precisar que:

Se han mencionado riesgos – amenazas y acciones en protección con el ánimo de ejemplificar cómo podría operar una lectura de riesgos y de acciones de protección clasificada en torno a las dimensiones propuestas.
Tantos los riesgos – amenazas, como las acciones en protección adquieren

un enfoque diferente al presentarse en este esquema de las tres dimensiones, resultando de utilidad para develar la existencia de riesgos propios de un sujeto colectivo.

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.

Tomar acciones aisladas de protección 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 [23].

23 En un sentido similar, y con mayores y más diversos argumentos, avanzan los planteamientos de Protection International y Cejil que pronto será publicados. 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.

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 existene 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 asì 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 legalmente constituidas como personas jurídicas; niega medidas 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" [24].

   Por otra parte la relación Estado – Sociedad civil, e incluso a su interior, gobierno nacional – Corte Constitucional, está constante-

24 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).

mente 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 indican 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 [25], un contexto de alta polarización [26], el resurgimiento de grupos paramilitares [27] que han conducido al preocupante aumento de ataques contra DDH, líderes, sociales y po-

---

25 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.

26 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.

27 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.

líticos [28]; 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. 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 se articulen a planes naciones y políticas de Estado.

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 liberad 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 y medidas 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.

---

28 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.

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.

CRÉDITOS

La protección colectiva de los defensores del derecho a la tierra y el territorio
Desarrollos conceptuales y desafíos metodológicos

ISBN
978-958-58829-2-8

Pensamiento y Acción Social
Dg. 42A # 19 – 17 Of. 201
Teléfono: +57 1 3200117
FAX: +57 1 7518814
administracion@pas.org.co
www.pas.org.co
Bogotá – Colombia

Protection International
Teléfono: +32 (0) 26094405
FAX: +32 (0) 26094407
pi@protectioninternational.org
www.protectioninternational.org
Bruselas – Bélgica

Diseñado y diagramado por:
Diego Parrado Herrera
Autorun Diseño + Comunicación

Impreso por:
Autorun Diseño + Comunicación

Bogotá D.C., Febrero 2017

PUBLICADO POR:

Pensamiento y Acción Social

PROTECTION international

CON EL APOYO DE:

Auswärtiges Amt

European Initiative for Democracy and Human Rights EIDHR

Sida

ifa Institut für Auslandsbeziehungen

OAK FOUNDATION

SIGRID RAUSING TRUST