

¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos



Mujeres defensoras y líderes sociales



¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos

Mujeres defensoras y lideresas sociales

© 2022 **Comisión Colombiana de Juristas**

Carrera 15 A Bis No. 45-37 / Bogotá, Colombia

Teléfono: (571) 744 9333 - Fax: (571) 743 2643

comunicaciones@coljuristas.org

www.coljuristas.org

Consejo Editorial:

Gustavo Gallón Giraldo, Director CCJ

Ana María Rodríguez, Subdirectora CCJ

Autoras y autores:

Ana María Rodríguez Valencia

Camila Zuluaga Hoyos

Moises David Meza

Andrea Liliana Garzón Zuluaga

Laura Gabriela Rojas Lozano

Coordinación editorial:

Santiago Vargas

Diseño y diagramación:

Astrocreativa

Fecha de publicación:

Julio de 2022

Con el apoyo de

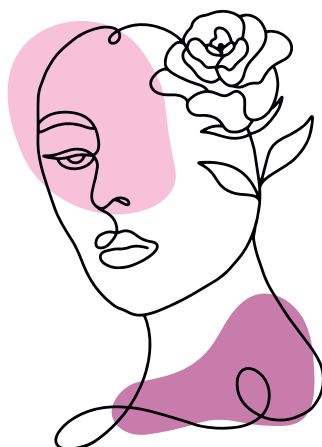


Reino de los Países Bajos

Este producto fue realizado con el apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Colombia. Las opiniones y planteamientos aquí expuestos reflejan exclusivamente la opinión de la Comisión Colombiana de Juristas.

¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos



Mujeres líderes y defensoras de derechos humanos

Con esta serie de publicaciones cortas la Comisión Colombiana de Juristas quiere dar a conocer qué tanto ha cumplido el Estado colombiano las recomendaciones internacionales formuladas por los diversos mecanismos de la ONU y del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), entre los años 2016 y 2022, sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos.

En este primer número se analizan las recomendaciones sobre **mujeres líderes y defensoras de derechos humanos**, y su nivel de cumplimiento.

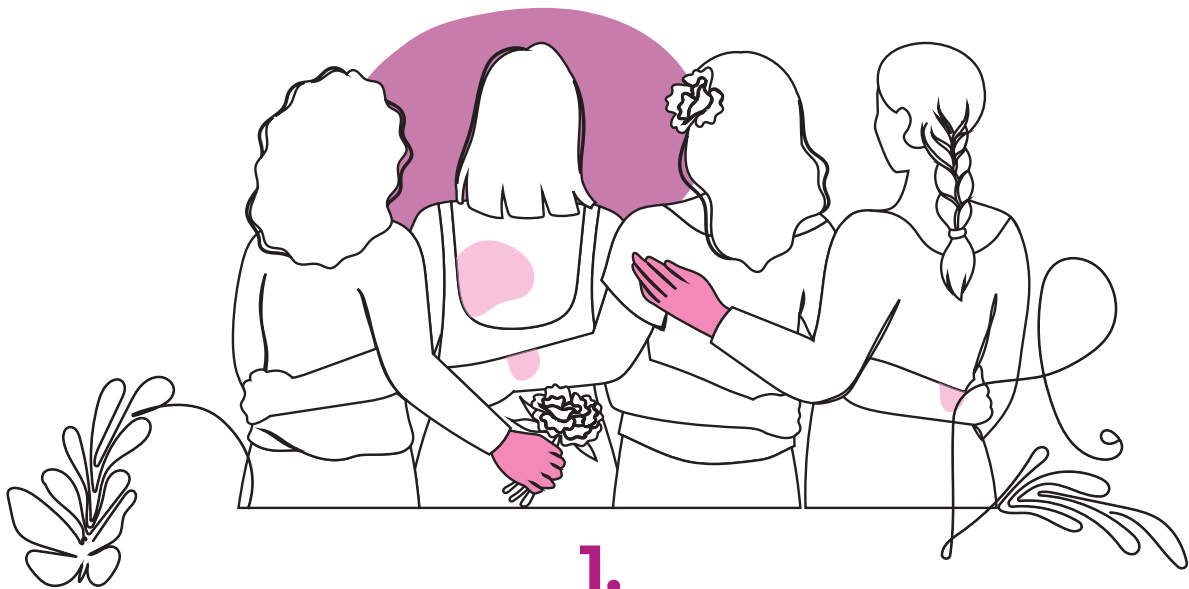
Una defensora de derechos humanos es, de acuerdo con la Declaración de la ONU sobre Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos y el SIDH, toda niña o mujer que de manera individual o colectiva promueve o protege los derechos humanos y las libertades fundamentales, en los planos nacional e internacional¹.

Además, dada la importancia de la labor que desempeñan estas personas, el SIDH ha reconocido el derecho a defender los derechos humanos como el derecho a promover y defender libremente cualquier derecho “cuya aceptación es indiscutida”, así como “nuevos derechos o componentes de derechos cuya formulación aún se discute”². Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que es obligación de los Estados garantizar las condiciones fácticas para que las personas defensoras de derechos humanos puedan ejercer libremente su función³.

¹ Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de la ONU, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf. Ver también: CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, párr. 13. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 12.

² CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 36.

³ Corte IDH. Caso defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 142.



1. ¿Por qué hay recomendaciones internacionales específicas sobre mujeres lideresas y/o defensoras de derechos humanos?

Además de un contexto político que favorece las agresiones contra quienes defienden los derechos humanos, las lideresas y mujeres defensoras enfrentan riesgos diferenciados y adicionales a los que enfrentan los hombres, relacionados con su género, que obedecen a estereotipos y prácticas culturales arraigadas sobre cómo se deben comportar las mujeres. En particular, cuando ellas cuestionan los conceptos tradicionales de familia o los papeles asignados a cada género en la sociedad, algunos sectores lo ven como algo negativo, como una amenaza para la religión, la cultura o las costumbres, y esto puede llegar a generar estigmatización, rechazo o incluso agresiones contra las defensoras. Estos ataques pueden provenir de funcionarios públicos, de otros líderes, o de sus propias familias o comunidades.

En Colombia el conflicto armado y la militarización de los territorios han convertido a las mujeres en blanco frecuente de los actores del conflicto. Las defensoras no son la excepción, pues son estigmatizadas y atacadas por ejercer su liderazgo o denunciar la violencia. Además, existen dificultades para que las mujeres accedan a la justicia y, en aquellos casos en los que las agresiones contra las mujeres defensoras de derechos humanos se denuncian, las investigaciones no avanzan.

¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos

En 2019, debido a la delicada y grave situación de personas defensoras, líderes y lideresas en Colombia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el informe temático “*Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales en Colombia*”⁴, en donde expuso la situación de violencia generalizada en contra de esta población, particularmente después de la firma del Acuerdo de Paz. Allí la CIDH estableció que las mujeres defensoras en Colombia enfrentan riesgos y efectos diferenciados por su condición de mujeres, que son desproporcionados. Además, registró un incremento en los últimos años en el número de asesinatos, tortura, violencia sexual y amenazas contra ellas. Muchos de estos ataques, a diferencia de los que se producen contra hombres, buscarían infligirles un castigo por su labor de liderazgo o defensa de derechos, por lo que se hace un mayor uso de la tortura y la violencia sexual y se realizan más agresiones en contra de sus familias⁵. La CIDH destacó que el deber de protección del Estado frente a las mujeres defensoras de derechos humanos es de “*naturaleza reforzada*”, debido a la discriminación histórica a la que se han visto enfrentadas las mujeres, que las coloca una situación de riesgo particular⁶. Conforme al art. 7.B de la Convención de *Belém do Pará*, los Estados tienen la obligación de protección especial cuando tienen conocimiento de un contexto de violencia contra mujeres y defensoras⁷.

Por todo esto, y porque es habitual que las lideresas y las defensoras tengan personas bajo su cuidado, las cuales suelen ser también blanco de ataques, ellas requieren medidas diferenciadas de prevención y protección, además de un enfoque particular en la investigación de los delitos, para garantizar su no repetición. Esa es la razón de que se formulen recomendaciones internacionales para indagar sobre la situación particular de estas mujeres y para pedir que se adopten estas medidas específicas.

4 CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. 6 de diciembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.262/19. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>

5 CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. 6 de diciembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.262/19, párr. 68 a 70.

6 *Ibidem*, párrafo 220.

7 La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o “Convención de Belém do Pará”. Artículo 7: Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: [...] b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer [...].

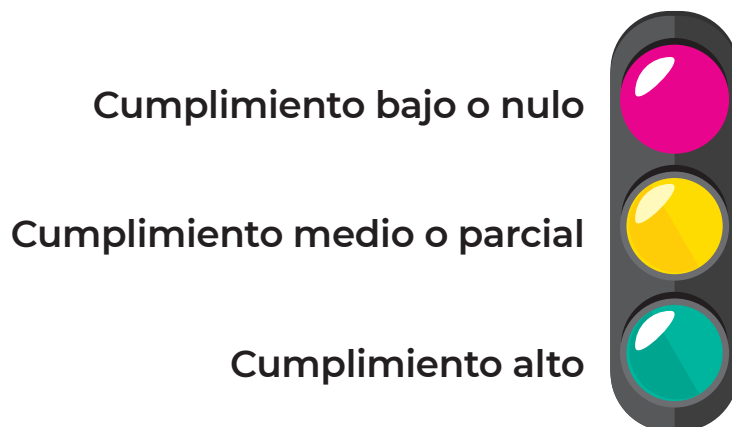


2.

Seguimiento a las recomendaciones de la ONU y del sistema interamericano

Frente al tema de mujeres líderes y defensoras de derechos humanos encontramos un total de 23 recomendaciones internacionales formuladas a Colombia, 21 de ellas emitidas por mecanismos de la ONU y 2 emitidas por el sistema interamericano (SIDH)⁸.

Las recomendaciones se agrupan en tres bloques temáticos (prevención, protección y garantías de no repetición). Usando un semáforo, a continuación se analiza la respuesta estatal frente a cada uno de los bloques, y se hace una evaluación de su nivel de cumplimiento:



¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos



Recomendaciones sobre prevención

Bajo esta categoría fue posible identificar un total de 15 recomendaciones del sistema de Naciones Unidas para el período de 2016 a 2022. Estas recomendaciones van dirigidas a que el Estado refuerce el enfoque de género en la valoración de las amenazas, desarrolle políticas públicas enfocadas en las mujeres lideresas, y lleve a cabo una adecuada implementación del Acuerdo de Paz en lo relacionado con las cuestiones de género.

Los organismos que formularon estas recomendaciones fueron la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en sus informes anuales de 2018 a 2022), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2019) y el Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Michel Forst (2020). Así mismo, en el Examen Periódico Universal (EPU), Ghana y Polonia fueron los Estados que hicieron recomendaciones en estas materias.

Coinciden estos mecanismos en la importancia de la puesta en marcha del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Ghana, en el marco del EPU, recomendó que se pusiera en marcha un programa para las defensoras de los derechos humanos, teniendo en cuenta sus necesidades⁹.

⁹ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Colombia (2018), A/HRC/39/6, párr. 120.66.

Mujeres defensoras y lideresas sociales

En 2019 la OACNUDH solicitó al Estado colombiano actuar con debida diligencia para la adecuada implementación del programa¹⁰. Igualmente, ese mismo año, el Comité de la CEDAW recomendó que la implementación de dicho programa se hiciera asegurando los recursos financieros y humanos adecuados, así como que se garantizara un seguimiento a la implementación¹¹.

Sin embargo, haciendo un balance del cumplimiento de dichas recomendaciones, según lo expuesto por la Corporación Sisma Mujer, para el año 2021 había un retraso notable en la puesta en marcha del Plan. Solamente entraron en funcionamiento pilotos de implementación en algunas regiones, los cuales presentan avances incompletos o limitados. Adicionalmente, no existe una herramienta de seguimiento o plan de trabajo de impulso al Programa, lo cual hace que se dependa completamente de la voluntad e iniciativa del Ministerio del Interior¹².

Por otra parte, es bajo el nivel de cumplimiento del Acuerdo de Paz en lo relacionado con la implementación de un enfoque de género, así como de las garantías de seguridad, en armonía con la recomendación general número 30 de 2013 proferida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto¹³. Es positiva la creación de indicadores de género, pues facilitan el seguimiento, y es positiva también la elaboración de informes periódicos sobre las medidas de género por parte del Gobierno. Sin embargo, según el Grupo de Género en la Paz (Gpaz) solamente en el 20 % de las medidas de género hay avances, en el 50 % hay avances parciales, en el 26 % no hay avance alguno y del 4 % no se tiene información¹⁴.

Para el año 2022 la OACNUDH hizo un llamado al Estado colombiano a fin de que pusiera en marcha la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y que con ello se garantizara la participación de las mujeres para adoptar e implementar la política pública de desmantelamiento de organizaciones sucesoras del paramilitarismo¹⁵.

10 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2019), A/HRC/40/3/Add.3, párr. 107.

11 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia (2019), CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 18.

12 Corporación Sisma Mujer. Programa integral de garantías para mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos (PIGMLD): Balance Plan de Acción periodo 2019-2022 (con corte a septiembre de 2021). (2021). Disponible en: <https://www.sismamujer.org/lideresas-y-defensoras-publicaciones/>

13 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia (2019), CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 18.

14 Grupo de género en la paz (GPaz), La paz avanza con las mujeres, III informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz, mayo de 2021, pág. 16. Disponible en: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/09/gpaz_informe_2021.pdf.

15 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2022), A/HRC/49/19, párr. 72.

¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos

La CNGS fue creada mediante el decreto-ley 154 de 2017, y en ella las organizaciones de sociedad civil de mujeres son invitadas permanentes, pero esta instancia se encuentra paralizada durante el Gobierno de Iván Duque, que la ha convocado apenas siete veces, debiendo haberlo hecho cada mes, según el mismo decreto-ley. Incluso en marzo de 2022, la Jurisdicción Especial para la Paz le solicitó al Gobierno que aprobara su reglamento y que se adoptara el plan de acción para el desmantelamiento de organizaciones criminales, incluidas las sucesoras del paramilitarismo, que atentan contra líderes y lideresas sociales, defensoras y defensores de derechos humanos y activistas de paz. El reglamento finalmente se aprobó. El plan de acción todavía no se ha adoptado¹⁶.

Finalmente, sobre la prevención de agresiones contra mujeres defensoras, tanto el Relator Especial, Michel Forst¹⁷, como el Comité de CEDAW recomendaron la formación de fuerzas de seguridad del Estado en cuestiones relacionadas con la Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos y enfoque de género¹⁸. A pesar de que el Ministerio de Defensa, en su documento “Acciones de la Fuerza Pública para el respeto, garantía, promoción y protección de los derechos humanos en Colombia”, publicado en febrero de 2022, expuso su línea de formación en materia de derechos humanos al interior de la fuerza pública, que incluye un componente de formación en enfoque de género, no existe un contenido específico de formación sobre la Declaración o las mujeres defensoras. Por el contrario, en ese mismo documento se presentan unas medidas de protección prioritarias a personas defensoras que se reducen únicamente a acciones militares y de seguridad en el marco del Plan de Acción Oportuna (PAO)¹⁹.



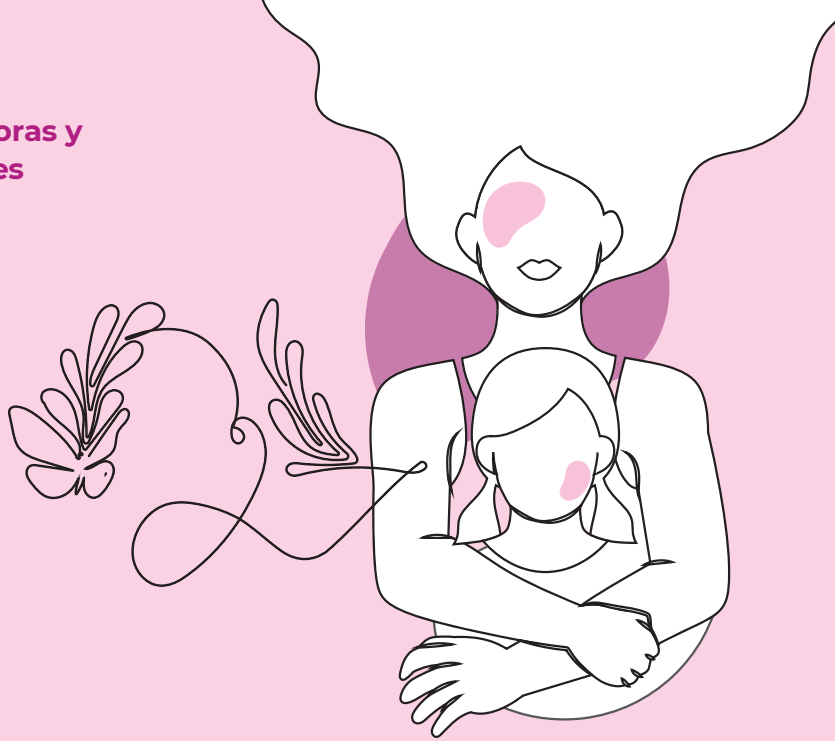
Se concluye que el cumplimiento de este componente no es satisfactorio, pese a algunos avances. Por el contrario, los retrasos en las medidas de prevención en materia de política pública, el bajo cumplimiento del Acuerdo de Paz y la ausencia de formación en materia de la situación de personas defensoras de derechos humanos al interior de la Fuerza Pública dan lugar a ubicar **este componente en un nivel de cumplimiento BAJO**.

¹⁶ Jurisdicción Especial para la Paz. “JEP ordena al Gobierno poner en marcha la Comisión de Garantías de Seguridad y adoptar el plan para desmantelar organizaciones criminales”. 1 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ordena-al-gobierno-adoptar-el-plan-para-desmantelar-organizaciones-criminales.aspx>

¹⁷ Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020), A/HRC/43/51/Add.1, párr. 74.

¹⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia (2019), CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 18.

¹⁹ Ministerio de Defensa Nacional. “Acciones de la Fuerza Pública para el respeto, garantía, promoción y protección de los derechos humanos en Colombia: Derechos humanos y Fuerza Pública 2021”, (2022). Disponible en: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/InformeDDHH2022.pdf?fbclid=IwARINbTHX->



Recomendaciones sobre protección

Sobre protección a mujeres que realizan la labor de defensa de derechos humanos nueve fueron las recomendaciones proferidas por parte del sistema de Naciones Unidas y una por el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Entre los mecanismos que emitieron recomendaciones se encuentran la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH- (en sus informes anuales de 2018 y 2021), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2019), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2019), el Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Michel Forst (2020), el Comité contra la Desaparición Forzada (2021) y la Comisión interamericana de Derechos Humanos -CIDH- (2019).

Al respecto, la labor de la Unidad Nacional de Protección (UNP) fue analizada y con ello se le recomendó al Estado colombiano que revisara y mejorara las actuales estrategias de protección con la adopción de medidas más eficaces de protección para mujeres²⁰. Igualmente, se recomendó dar presupuesto suficiente a la UNP para su reforma y para asegurar la participación de la sociedad civil en el diseño de las respuestas de protección individual y colectiva que incorporen el enfoque de género²¹.

20 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los informes periódicos 17° a 19° combinados de Colombia, (2019), CERD/C/COL/CO/17-19, párr. 29.

21 Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2020), A/HRC/43/51/Add.1, párr. 74.

¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos

No obstante, a través del Decreto 1139 de 2021 se llevó a cabo una reforma a la UNP que debilita la capacidad de respuesta del Estado en materia de protección a personas defensoras y que limita la participación, no solo de sociedad civil y de personas defensoras, sino de entidades que conformaban el Grupo de Valoración Preliminar, como la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos o la Defensoría del Pueblo, circunscribiendo exclusivamente a las fuerzas armadas y otras entidades de Gobierno la competencia para la toma de decisiones sobre medidas de protección.

Por otra parte, la valoración de riesgos y la determinación de medidas de protección con enfoque diferencial, de acuerdo con el sexo y la identidad de género, también fue una recomendación que hizo al Estado colombiano la OACNUDH, para que con ello se fortaleciera el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) para mujeres²². Esta recomendación coincide con la proferida por la CIDH, que recomendó al Estado colombiano en su informe sobre personas defensoras y líderes(as) sociales de 2019: *“5. Profundizar el análisis de contexto para la evaluación del riesgo y para la adopción de las medidas de protección, bajo un enfoque diferenciado que tenga en cuenta las situaciones particulares de la población que requiere protección y el lugar en el que ejercen su labor. En especial, incluir el enfoque étnico, colectivo y de género en las medidas de prevención y protección”*²³. Por ello, la CIDH recomendó que el enfoque de género se aplique desde el momento en que se hace la evaluación de riesgo, ya que puede influir positivamente en el nivel de riesgo evaluado, así como en las eventuales medidas de protección que se otorguen. Resulta fundamental, entonces, que el Estado dé respuesta inmediata desde el momento mismo en que se conoce el riesgo; que los funcionarios sean capacitados en el contexto y en la aplicación del enfoque de género; y que las medidas de protección, con el debido enfoque, se mantengan por el tiempo que la defensora de derechos humanos lo necesite²⁴.

22 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2021), A/HRC/46/76, párr. 72.

23 CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. 6 de diciembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.262/19, párr. 314.

24 CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. 6 de diciembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.262/19, párr. 220.

Mujeres defensoras y lideresas sociales

Sin embargo, a pesar de que el CERREM de mujeres permanece activo y se garantiza la participación de las defensoras, existen dificultades para que lo recomendado por este Comité se ponga en práctica. Según la Corporación Sisma Mujer, la interlocución entre la UNP y la Mesa Técnica del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos no es buena. En noviembre de 2020 se lanzó el Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras, se anunció que se reactivaría la Mesa de Género de la UNP y el Gobierno nacional dijo que la protección para las mujeres defensoras y lideresas en riesgo sería una prioridad para el año 2021. Sin embargo, en 2021 y 2022 la Mesa de Género de la UNP no ha sesionado, y no se conocen avances en la implementación del Protocolo. Hay problemas para la entrega de información sobre el CERREM de mujeres, así como para la elección del sexo de las personas que realizan el análisis de riesgo de lideresas y defensoras, y para que las mujeres puedan solicitar a la UNP extender a sus familiares las medidas de protección que les otorgan; hay retrasos en la aprobación e implementación de las medidas para mujeres defensoras, e incluso persisten las dificultades para acreditar su liderazgo y su labor de defensa de los derechos humanos²⁵. Incluso la Defensoría del Pueblo advirtió que, pese a que la UNP cuenta con un comité de Transversalidad de Género, no se conoce la gestión que se impulsa desde el mismo, y con ello no es posible evidenciar medidas o acciones con enfoques diferenciales y de género²⁶.

Por su parte, el Comité contra la Desaparición Forzada recomendó recientemente al Estado colombiano *“La rápida y eficaz implementación de las medidas de protección emitidas por las autoridades estatales, asegurando la coordinación entre ellas y la participación de las personas objeto de dicha protección en la valoración de los riesgos y en la determinación de las medidas de protección, que han de adoptarse con enfoque diferencial de acuerdo al sexo, identidad de género, orientación sexual, edad, grupo étnico, discapacidad y situación de vulnerabilidad de la persona”*²⁷.

25 Corporación Sisma Mujer. “Programa integral de garantías para mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos (PIGMLD): Balance Plan de Acción periodo 2019-2022 (con corte a septiembre de 2021)”. (2021). Disponible en: <https://www.sismamujer.org/lideresas-y-defensoras-publicaciones/>

26 Defensoría del Pueblo. Informe de seguimiento AT 026-18, Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales, (2019).

27 Comité contra la Desaparición Forzada. Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención (2021), CED/C/COL/OAI/1, párr. 25.

¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos

No obstante, ha sido posible identificar una falta de articulación institucional para la respuesta a las necesidades de protección y seguridad de las mujeres a cargo de entidades territoriales. Esto, debido a la falta de claridad en las competencias asignadas, así como a la falta de celeridad en los análisis de riesgo y, con ello, la carencia de una atención integral para las mujeres defensoras²⁸.



Así, en materia de protección puede señalarse un **nivel de cumplimiento MEDIO**. Aunque el CERREM de mujeres permanece activo y con esto la posibilidad de mejorar la articulación entre las instituciones para la toma de decisiones que favorezcan la situación de las mujeres defensoras, reformas como la de la UNP debilitan la participación, y la insuficiente implementación del Programa Integral limita las posibilidades de brindar medidas de protección ajustadas a las necesidades de las lideresas y defensoras en riesgo.

28 Comisión Colombiana de Juristas. El deber de protección y el derecho a defender derechos: Balance de las rutas de protección para líderes, lideresas sociales, personas defensoras de derechos, exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP en proceso de reincorporación, sus comunidades, pueblos y organizaciones. Agosto de 2018 a diciembre de 2020, (2021), pág. 95. Disponible en: https://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=659.



Recomendaciones sobre garantías de no repetición:

Sobre garantías de no repetición, en lo relacionado con la lucha contra la impunidad específicamente, fue posible identificar tres recomendaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas: una proferida por Bélgica en 2018 en el marco del Examen Periódico Universal, una de la OACNUDH en su informe de 2019, y otra por el CEDAW en el mismo año.

Coinciden las recomendaciones de Bélgica²⁹ y de la OACNUDH³⁰ al hacer un llamado al Estado colombiano para que se reconozca y apoye la labor de las personas defensoras, en especial de las mujeres defensoras, y con ello tomar medidas para poner fin a la impunidad en los casos de asesinatos y agresiones.

La CIDH, por su parte, formuló la siguiente recomendación en 2019: *“13. Adoptar enfoques diferenciales de género, étnico y para población LGBTI, tanto en la construcción de programas de garantías, como en la investigación de posibles delitos contra personas defensoras de derechos humanos”*³¹.

29 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Colombia (2018), A/HRC/39/6, párr. 120.56.

30 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (2019), A/HRC/40/3/Add.3, párr. 107.

31 CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. 6 de diciembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.262/19, párr. 314.

¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos

A pesar de que son recomendaciones generales, la impunidad sobre los crímenes contra personas defensoras continúa. El programa Somos Defensores documentó para el año 2021 que la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía reportó que el 38,5 % de los casos presentaban un 100 % de esclarecimiento. Según ellos, el 68,59 % de los casos de asesinatos que van de 2016 a 2020 presentan avances en el esclarecimiento, es decir, 286 casos. No obstante, solamente 89 cuentan con una sentencia³². Dicho análisis fue posible debido a la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación; sin embargo, las cifras que son expuestas por parte de esta institución no son claras y presentan vacíos en la determinación del esclarecimiento de los casos. La Fiscalía presenta información confusa, parcial e incompleta, y tergiversa el concepto de “esclarecimiento” para incluir en las cifras todas aquellas actuaciones de impulso judicial que se realizan en el marco de las investigaciones. Es decir, consideran que hay esclarecimiento en aquellos casos sobre los cuales se tiene una inferencia razonable sobre la autoría del crimen, en aquellos donde se ha presentado una imputación, en los que se encuentran en juicio o en los que se ha dictado sentencia³³.

La Corporación Sisma Mujer analizó con base en la información abierta de la Fiscalía que, entre 2010 y 2021, de un total de 2.720 casos de amenazas a mujeres defensoras, el 99 % se encuentra en etapa de indagación y solo el 0,18 % en juicio. Así mismo, para el caso de homicidios a lideresas, de 93 casos reportados en ese mismo período, el 52 % se encuentra en indagación y solo el 18 % en etapa de juicio³⁴, demostrando el alto nivel de impunidad en los casos de agresiones contra mujeres defensoras.

Finalmente, el CEDAW recomendó al Estado que se vele por la sostenibilidad de la estrategia para la investigación y judicialización de los homicidios contra personas defensoras que lidera la Fiscalía y que se refuercen *“los conocimientos sobre los métodos de investigación de las violaciones contra las defensoras de los derechos humanos”*³⁵.

32 Programa Somos Defensores. Teatro de Sombras: Informe anual 2021, Sistema de Información sobre agresiones contra personas defensoras de DD.HH. en Colombia SIADDHH, (2022). Disponible en: <https://somosdefensores.org/>

33 Comisión Colombiana de Juristas, “Cinco años de desdén: Violaciones al derecho a la vida y balance del cumplimiento de recomendaciones de la ONU sobre personas defensoras en Colombia 2016-2020”, 2 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=660

34 Corporación Sisma Mujer, “Lideresas y defensoras de derechos humanos durante el segundo año de la pandemia en Colombia”, 14 de mayo de 2021.

35 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia (2019), CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 18.

Mujeres defensoras y líderes sociales

Sin embargo, a la fecha las investigaciones sobre los homicidios de líderes sociales y defensoras no necesariamente se están desarrollando desde un enfoque de género. Según la Corporación Sisma Mujer, las investigaciones adelantadas por la Fiscalía no analizan la doble hipótesis de defensa de los derechos humanos y de ser mujer, lo cual no ha permitido tener certeza sobre estos casos o indagar si se trata de feminicidios³⁶. Incluso, aunque la Fiscalía emitió el 6 de abril del 2022 la Resolución 1-017 que crea el Comité de Impulso a las Investigaciones de los crímenes contra personas defensoras y que tendrá en cuenta en su trabajo un enfoque de género y diferencial, revisando el contenido de dicha resolución, el enfoque de género no se vuelve a mencionar ni en las funciones del Comité ni en ningún criterio de selección de los casos que se estudiarán.

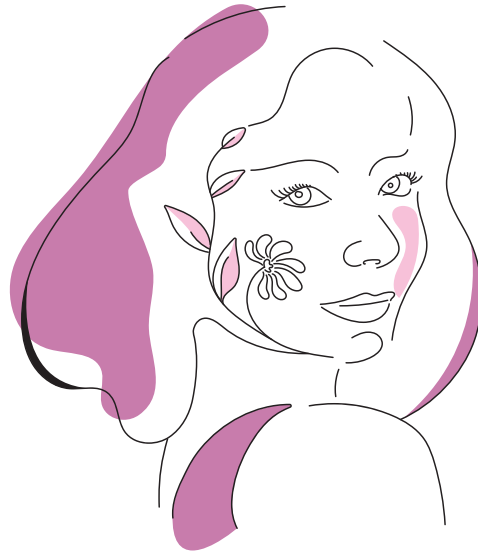


Se puede concluir entonces que este componente tiene un **nivel BAJO de cumplimiento**, toda vez que persiste la impunidad para la mayoría de las amenazas y agresiones contra las defensoras y líderes sociales, y no se vislumbran estrategias claras de parte de las instituciones del Estado para impulsar el esclarecimiento de estos casos de violencia.

³⁶ Ibídem.

¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos



3.

Voces de personas defensoras

“Las mujeres lideresas somos dadoras de vida, somos cuidadoras del territorio y somos constructoras de paz, por eso es importante seguir protegiendo la vida de mis compañeras, la mía y de todas las mujeres que desarrollan de alguna manera algún liderazgo, estos liderazgos son necesarios para cambiar a Colombia”.

Olga Quintero

Olga Lucía Quintero es defensora de derechos humanos, integrante de la junta directiva de la Asociación Campesina del Catatumbo -ASCAMCAT- y directora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político. Ella representa la lucha y la fortaleza de las lideresas que defienden y construyen paz en los territorios y que se juegan la vida por el bienestar y la dignidad de las comunidades que representan.

Cuéntanos un poco sobre tu vida y tu experiencia, ¿cómo te convertiste en una lideresa social?

Desafortunadamente desde muy pequeña, casi desde los seis años, pude evidenciar la violencia muy de cerca, pues yo vivía en el Vichada con mis papás. Estamos hablando del año 86 más o menos. Digo desafortunadamente

porque no debería ser así, que los niños de Colombia y especialmente los niños del campo tengamos que vivir la violencia en todo el sentido de la palabra. De allí viví varios desplazamientos en varias etapas de mi vida, mi familia fue desplazada por distintos actores armados, entre esos la fuerza pública. Fuimos desplazados del Eje Cafetero, de Arauca, de Bucaramanga, incluso

Mujeres defensoras y lideresas sociales

hoy mis hermanos y yo estamos desplazados de nuestro territorio en el Catatumbo. Debido a un gran número de vivencias cercanas a la violencia y luego de tener que abandonar mis estudios en psicología por falta de recursos económicos, mi hermano Juan Carlos y yo decidimos ser parte de la Asociación Campesina. Empezó primero mi hermano, después yo en el año 2005, con una convicción muy clara y es que estábamos cansados de la violencia, de seguir corriendo, de seguir, desplazados de un lado y del otro y pues había que hacer algo de alguna manera, hablar.

¿Qué ha significado para ti como mujer, para tu familia, para tus amigos y para toda la comunidad en general el ejercicio tu ejercicio de defensa de derechos humanos y el liderazgo social en el Catatumbo?

El ejercicio de la defensa de los derechos humanos es bonito, pero a la vez riesgoso, puede ser en sí mismo gratificante, decepcionante, o sea, es una ambivalencia. Para mi concepto, de muchos sentimientos, gratificante cuando uno logra salvar vidas, cuando logra uno evidenciar alguna situación grave. Decepcionante cuando, por ejemplo, en los falsos positivos yo logré recibir muchos casos, y me llaman la atención tres casos, en donde la comunidad me llamaba o las mamás de esas personas, diciéndome: *'mira el Ejército se acaba de llevar a mi hijo, por favor, Olga ustedes que son de*

ASCAMCAT, ¿qué debemos hacer?'. Lamentablemente, a pesar de que en ese momento yo alcancé a ayudar y a orientar esa situación, que era como el mecanismo que nosotros habíamos visto en el momento, esas personas fueron asesinadas.

Se vuelve todo una experiencia y el ejercicio de ser defensores y defensoras de derechos humanos es un aprendizaje diario, o sea no es que uno se las sepa todas, no, al contrario, o porque todo es cambiante y uno va aprendiendo, las dinámicas y las estrategias cambian. Tampoco es fácil para la familia cuando uno se vuelve líder o lideresa y uno tiene hijos, esa es la cuota más grande que uno pone y es el tema de sacrificar a la familia. Es como no brindarle el tiempo, el cariño y la atención a los hijos para poderle brindar ese tiempo, ese cariño, y ese amor al resto de la gente.

¿Te han hecho algún comentario que te haya parecido bonito sobre ser defensora?

De hecho, el último comentario que me hicieron, se lo dijeron a mi hija, una persona le dijo: ***¿sabes que tu mamá es muy importante para el país y hay muchas personas que la queremos mucho por la labor tan importante que ella ha desarrollado en todo este tiempo?'***. Y pues a mí me pareció bonito, no tanto que me lo haya dicho a mí, sino que se lo haya dicho a mi hija, porque eso refuerza que para ella esa labor es importante.

¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos

¿Cuéntanos las principales agresiones, amenazas, de las cuales has sido víctima y el impacto que han tenido para ti, para tu familia, para la organización, para la comunidad?

Bueno, la primera amenaza así directa hacia Olga Quintero fue en el año 2013. Se vino dando en una consecución de hechos, el primero un seguimiento de mi casa en noviembre del 2013 donde hice varias denuncias y donde me sentía realmente intimidada. Yo esos seguimientos los asociaba con gente del Gobierno en el sentido en que eran carros oficiales, o sea, eran vehículos como los que da la UNP, como los de los esquemas de seguridad. Ese primer hecho a mí me generó mucha tensión.

Situaciones de amenaza y seguimiento: pues mi esquema recibió un disparo en la camioneta saliendo de región, no sé en qué momento pasó. Además la situación del 29 de noviembre, precisamente en la Y de Ocaña cuando tipos armados llegan a indagar por mí, yo estaba dentro del carro y no los conocía y me habían identificado, o sea, sabían cómo estaba vestida porque me había bajado hacía cinco minutos a despedirme de mi tío.

Otra situación fue cuando se metieron los dos sicarios a mi casa, yo no me encontraba en ese momento. Amordazan a la niñera, se roban la información, amenazan y dicen que me van a matar, afortunadamente a mi hija

se la había llevado unos minutos antes mi mamá y si no, pues no sé qué hubiera pasado. Cuando yo recibo la llamada y me cuentan que se está presentando una situación grave, lo primero que se pasa por mi cabeza y por el frente de mis ojos es mi hija, pero me informan que la niña está bien, en ese momento sentí también una situación en mi estómago muy fuerte, de miedo.

Sobre las medidas de protección, nos comentabas sobre las limitaciones que tienes frente a tu condición de mujer y de mamá. ¿Cómo crees que se podría mejorar la protección para las mujeres lideresas y defensoras?

Ha habido muchas dificultades porque llevo varias reevaluaciones solicitando que el esquema sea extendido a mi hija, pues ella tiene de alguna manera un riesgo, su papá y su mamá somos líderes sociales. Hemos estado en situaciones muy complejas de vulnerabilidad no solo en el 2013, pues algo que me da miedo realmente es que le llegue a pasar algo a ella. Yo procuro acompañarla en los espacios y andar con el esquema, pero desafortunadamente la UNP no ha resuelto mi solicitud, que ya he hecho en dos ocasiones.

Mujeres defensoras y lideresas sociales

La respuesta que me dan es que me pase para el CERREM de Mujer y Género, yo digo que no necesito pasarme a un CERREM específico para que me den garantía a mis derechos como defensora de los derechos humanos, y pues que si tengo medidas cautelares de la CIDH, tengo medidas de protección porque estoy en riesgo extraordinario, pues qué les cuesta poder extender el esquema a mi hija. En ese sentido, lo que se puede mejorar es que las mujeres defensoras de derechos humanos no debemos estar en un CERREM específico de género, o sea, eso debe ser transversal a los diferentes programas de derechos humanos. Si en todos los CERREM que existen hay mujeres, pues que se transversalice el tema de que se extiendan las medidas de protección para las familias de ellas, porque en el momento que nos amenazan a nosotras, el problema es que nuestra familia y nuestro entorno cercano se vuelve vulnerable.

En tu opinión, ¿qué deberían tener en cuenta los organismos internacionales, hablando del caso colombiano, para que las medidas de protección de las mujeres defensoras y lideresas sean tomadas en serio y se implementen a cabalidad?

Bueno, yo creo que se debe pasar de la reunión a la acción. Las reuniones con la comunidad internacional y sobre todo con la CIDH, que es la que más hace seguimiento frente al tema de la implementación de medidas, deben

pasar a la acción de verificar y constatar lo que informan la UNP y el Ministerio del Interior, porque ellos dicen *'no, es que aquí todo está bien, estamos aplicando medidas'*, pero ¿qué clase de medidas?, ¿si están acordes a las necesidades para proteger la vida y la seguridad de nosotras como mujeres? Si ellos no pueden sancionar, al menos que se hagan recomendaciones mucho más contundentes y que se pueda, a través de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, decirle a Colombia *'lo tenemos en la lupa, pilas, ¿qué está pasando con el tema de la seguridad de las mujeres?'*. Colombia debería explicar por qué 186 mujeres han sido asesinadas en estos cinco años de la firma del Acuerdo de Paz, qué pasó y cuáles eran las medidas de protección que tenían para ellas, si fueron efectivas o simplemente no las escucharon y terminaron asesinadas. Ese es un cuestionamiento que deberíamos hacer.



Teniendo en cuenta que el balance del nivel de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos y por los mecanismos de protección de las Naciones Unidas sobre prevención de la violencia contra líderes y mujeres defensoras es **BAJO**, que en materia de protección el cumplimiento apenas es **MEDIO**, y que en cuanto a las garantías de no repetición, y en concreto en la lucha contra la impunidad, el cumplimiento es **BAJO** también, se puede concluir que no ha sido suficiente el compromiso del Estado colombiano con este sector de mujeres. También es posible concluir que, a pesar de la existencia de Programas y medidas específicas, con potencial para cambiar la situación, la falta de voluntad política por parte de las autoridades responsables es la que explica la falta de avance en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales. Es injustificable la dificultad en la articulación entre las diversas instituciones, la insuficiente financiación, o la falta de decisión para establecer estrategias de investigación judicial acordes con las particularidades de la violencia que sufren las defensoras y las líderes.

