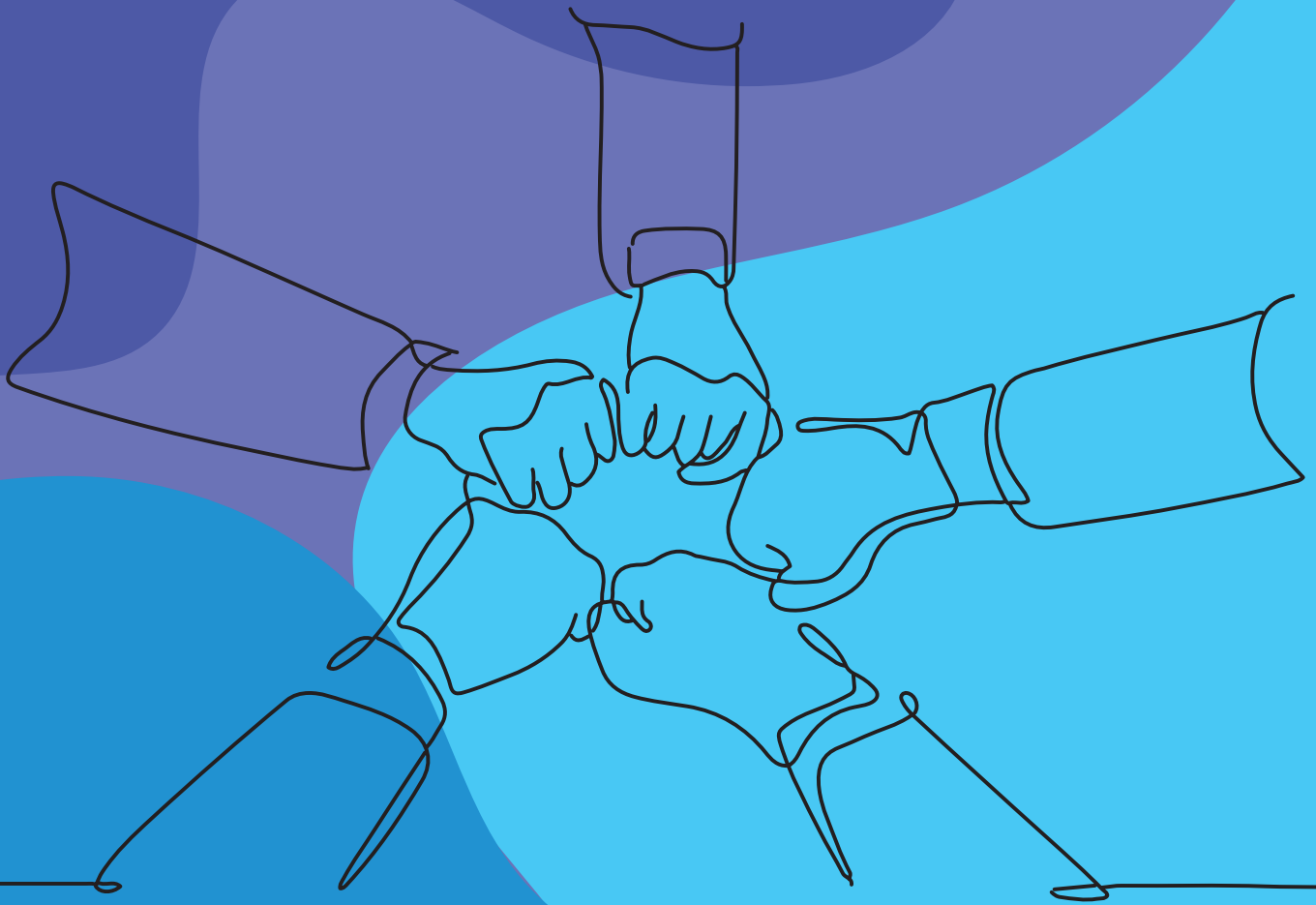


# ¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos



**Prevención de la  
violencia contra  
personas defensoras de  
derechos humanos**



# ¿Ser o parecer?

Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos

## Prevención de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos

© 2023 **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:**

Ana María Rodríguez Valencia, Directora CCJ

### **Autoras y autores:**

Ana María Rodríguez Valencia, Directora CCJ  
Camila Zuluaga Hoyos  
Damaris Eliana Martínez Acosta  
María Camila Vega Salazar  
Andrea Liliana Garzón Zuluaga  
Laura Gabriela Rojas Lozano

### **Coordinación editorial:**

Santiago Vargas

### **Diseño y diagramación:**

Astrocreativa

### **Fecha de publicación:**

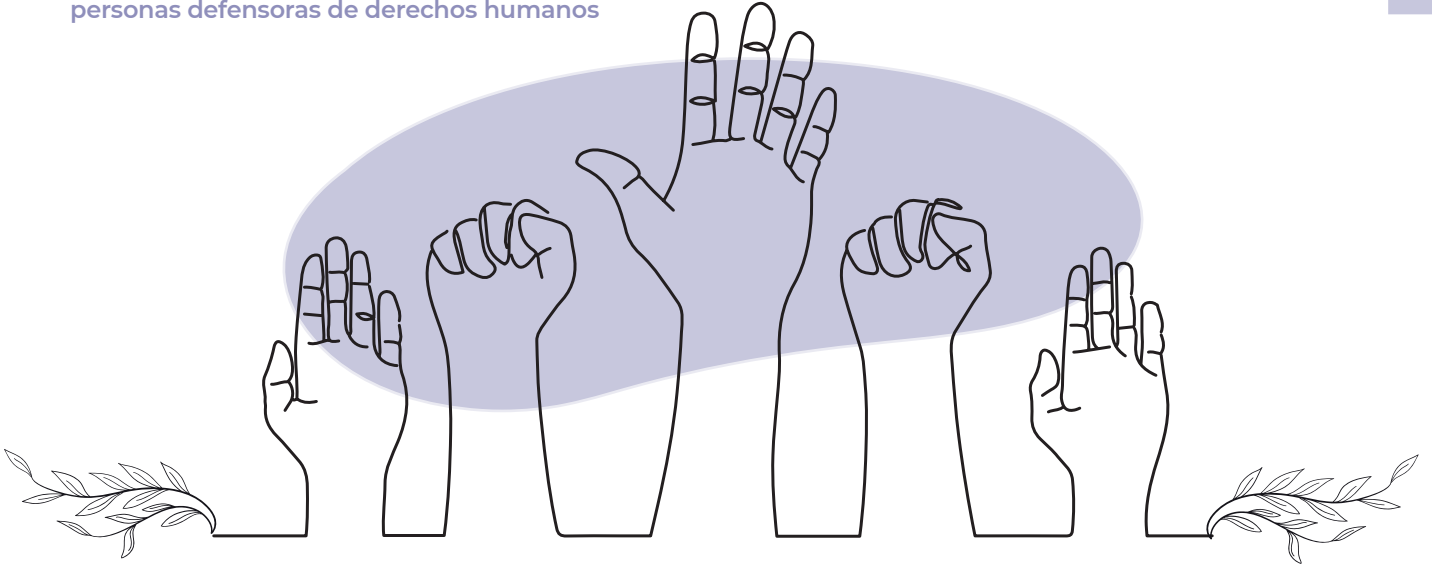
Diciembre de 2023

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.



## Prevención de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos

La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) quiere dar a conocer el nivel de cumplimiento estatal de las recomendaciones internacionales formuladas a Colombia por parte de los diversos mecanismos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en cuanto la situación de las personas defensoras de derechos humanos entre los años 2016 y 2022, abordando un tema diferente en cada número.

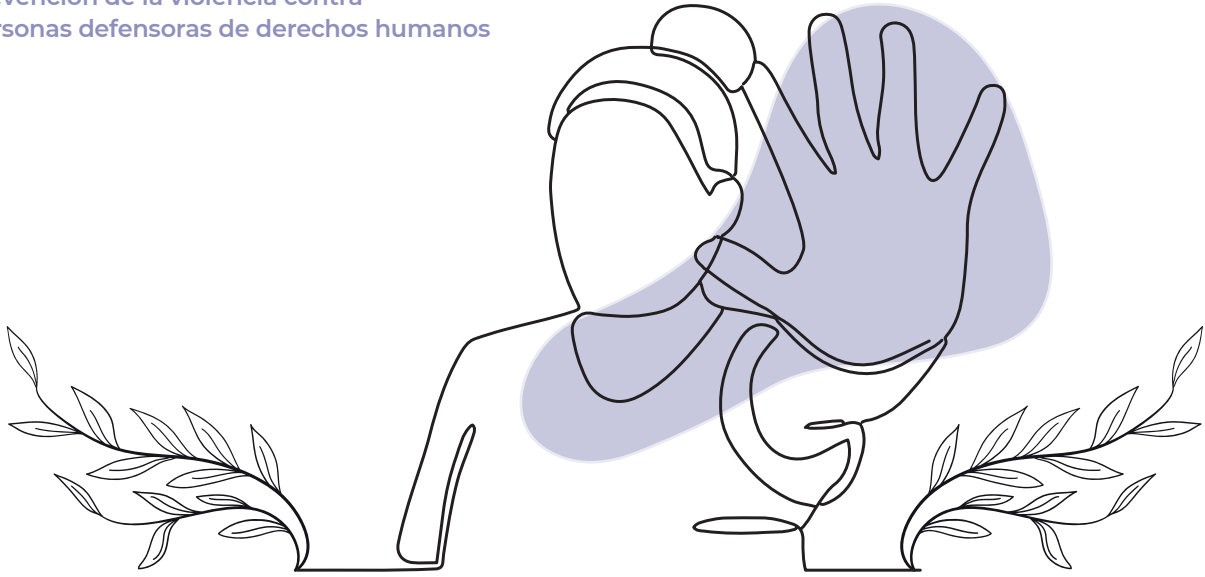
En esta ocasión se analizan las recomendaciones proferidas a Colombia sobre las medidas de prevención de la violencia a las personas defensoras de derechos humanos. Su nivel de cumplimiento se presenta de manera sintética en este boletín.

El contexto colombiano se caracteriza por cifras preocupantes al respecto, evidenciándose que en el periodo comprendido entre 2016 a junio de 2023, de acuerdo al Programa Somos Defensores, se han registrado 5.951 eventos de violencia en contra de personas defensoras<sup>1</sup>, que incluyen amenazas, hostigamientos y agresiones. Según la base de datos de violencia sociopolítica de la CCJ, en este mismo periodo se han identificado 1.136 homicidios y 11 desapariciones forzadas de personas defensoras.

<sup>1</sup> Programa Somos Defensores. Informe Anual 2022: Interludio. Disponible en: [https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2023/06/informe-INTERLUDIO-2022\\_PSD-1.pdf](https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2023/06/informe-INTERLUDIO-2022_PSD-1.pdf), pág. 116. También ver: Informe Semestral 2023: La Espera. Disponible en: <https://somosdefensores.org/informe-semestral-la-espera/>

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos



### 1

## ¿Por qué hay recomendaciones internacionales específicas sobre la prevención de la violencia contra personas defensoras de los derechos humanos?

Las acciones de liderazgo, promoción y defensa de los derechos humanos constituyen una labor fundamental que fomenta el ejercicio y satisfacción de otros derechos, tanto a nivel individual como colectivo. De esta forma, los sistemas internacionales de protección de derechos humanos han sido constantes en instar a los Estados a desplegar acciones dirigidas a garantizar en toda su expresión el derecho a defender derechos. Entendido este como el derecho de toda persona a promover y procurar legítimamente la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales de forma individual, en grupo o a través de organizaciones, como ocupación o de manera ocasional, sin fronteras geográficas y sin importar la profesión, edad, género, nacionalidad o cualquier otra condición<sup>2</sup>. Si bien en Colombia este derecho no se encuentra consagrado de manera expresa en la Constitución Política, este se desprende de las libertades fundamentales de expresión, asociación, reunión, protesta pacífica, participación y del principio y valor democrático en los que se funda el Estado<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/RES/53/144, 08/03/1999.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-191/04. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 25/11/2004.

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos

Así, en concordancia con las obligaciones internacionales que tienen los Estados, se han emitido recomendaciones relativas al respeto, prevención, protección y garantías de no repetición para las personas defensoras.

La prevención, específicamente, hace referencia a que el Estado tiene la obligación, primero, de identificar las fuentes de riesgo que dan lugar a la violencia en contra de las personas defensoras y, segundo, a actuar sobre las causas estructurales generadoras de tales riesgos. Esto último a partir de la adopción de las medidas necesarias para combatirlos, tales como el fortalecimiento institucional para proporcionar una respuesta efectiva, especialmente, en torno a la investigación, juzgamiento y sanción de los ataques de los que son blanco los liderazgos<sup>4</sup>.

De esta manera, los Estados están llamados a adecuar su normatividad interna, a informar a la comunidad sobre la importancia del respeto de los derechos humanos, a adoptar políticas públicas que propendan por la convivencia pacífica, a respaldar las actividades que realizan líderes y lideresas, y a destinar recursos suficientes y generar condiciones para que ellas y ellos puedan cumplir con su labor.

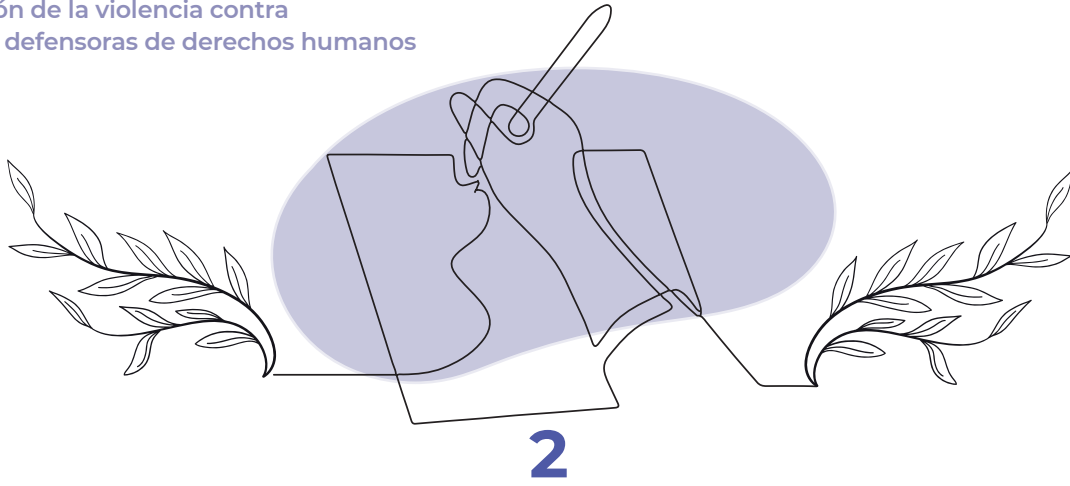
La importancia de estas medidas radica en que, si el Estado actúa oportunamente para generar un ambiente adecuado para la labor de defensa y desactivar las causas generadoras de riesgo para las personas defensoras, y este accionar resulta efectivo, automáticamente se verá reducido el número de ataques que se concreten, lo que significa una menor necesidad de brindar medidas de protección y de desplegar el aparato de administración de justicia.

Es por eso que, para asegurar la vida y la integridad de las personas defensoras, sus familias y comunidades, el Estado tiene que desarrollar e implementar herramientas oportunas y efectivas que prevean las situaciones de peligro que amenazan a los liderazgos en el país.

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, 31/12/2011, párrs. 45 y 482.

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos



## 2

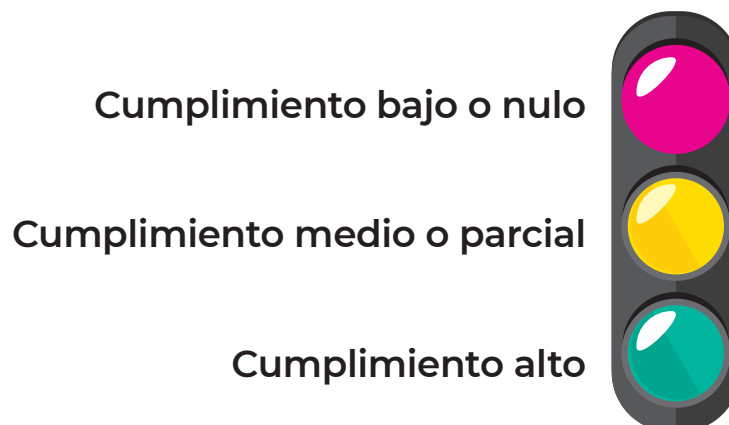
### Seguimiento a las recomendaciones de los Sistemas Universal e Interamericano

En el período de estudio 2016-2022 se registran 68 recomendaciones internacionales formuladas a Colombia mediante las cuales se hace un llamado a crear e implementar medidas de prevención hacia personas defensoras. De estas, 38 fueron emitidas por mecanismos de la ONU. En cuanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), esta formuló 30 recomendaciones.

Las recomendaciones se agrupan en tres bloques temáticos que coinciden con los temas más reiterados sobre los llamados a la prevención de la violencia en contra de las personas defensoras, estos son:

1. Inclusión de un enfoque preventivo en las políticas públicas.
2. Atención a los enfoques diferenciales.
3. No estigmatización y reconocimiento de las labores de liderazgo y defensa de derechos humanos.

De esta forma, se analiza la respuesta estatal frente a cada uno de estos tres bloques, y se hace una evaluación del nivel de cumplimiento en cada uno, y luego del conjunto de recomendaciones usando un semáforo.



## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos



### 2.1. Inclusión de un enfoque preventivo en las políticas públicas

En relación con este asunto, organismos de Naciones Unidas tales como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH)<sup>5</sup>, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>6</sup> y el Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos<sup>7</sup> emitieron nueve recomendaciones, y el Estado Plurinacional de Bolivia formuló una recomendación más en el marco del EPU de 2018<sup>8</sup>. Por su parte, la CIDH emitió cuatro recomendaciones sobre el tema, todas ellas orientadas a la necesidad de que las políticas públicas relacionadas con la labor de las personas defensoras prioricen un enfoque preventivo.

Con el objetivo de acoger dicho componente dentro de las políticas públicas, las recomendaciones se han referido a la necesidad de avanzar en la implementación integral del Acuerdo Final de Paz para transitar de la comprensión de lo que es seguridad basada en la militarización y la mera seguridad física, hacia el concepto de seguridad humana, donde la garantía de derechos genere las condiciones para el ejercicio de los liderazgos sociales.

5 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. 107a e Informe A/HRC/46/76, (2021), párr. 81o.

6 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. 26a.

7 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, párrs. 74b y 74g.

8 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Colombia (2018), A/HRC/39/6, párr. 120.57.

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos

A pesar de que el Acuerdo establecía la creación y puesta en marcha de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) para la creación de una política pública criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones responsables de las victimizaciones contra las personas defensoras y excombatientes, solo hasta septiembre de 2023 dicha política fue expedida. Desafortunadamente, durante los años anteriores (2018-2022), la atención se enfocó en el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección (PAO), el cual duplicaba parte del mandato de la CNGS y, además, contenía un fuerte enfoque reactivo y militarista de seguridad, mientras que ofrecía muy poco en materia de prevención. Además, a diferencia de la CNGS, el PAO carecía por completo de participación de la sociedad civil.

Como consecuencia de la aplicación del PAO, se produjo un retroceso significativo en la lucha para frenar la violencia contra las personas defensoras. Mientras tanto, la inactividad de la CNGS fue objeto de atención por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la cual tuvo que hacer un llamado al entonces Gobierno Nacional, en marzo de 2022, para ordenarle que la convocara y expidiera los lineamientos de la política pública de desmantelamiento<sup>9</sup>.

Por su parte, la CIDH mencionó en varias ocasiones la necesidad de convocar organizaciones sociales para la construcción de estas políticas, retomando entre otras las mesas territoriales creadas en el marco del Proceso Nacional de Garantías<sup>10</sup> y la CNGS<sup>11</sup>. A la fecha, no todas las mesas territoriales de garantías se han instalado o reactivado, y aprobada la Política de desmantelamiento se avanza en la elaboración del Plan de Acción para su implementación, por lo que se espera que para comienzos de 2024 esta política cuente con metas e indicadores claros, además de recursos suficientes que contribuyan, entre otras cosas, a prevenir la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos.

El Acuerdo de Paz también creó el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, desarrollado a través del Decreto 660 de 2018. Uno de los objetivos de este programa es la adopción de medidas de prevención encaminadas a identificar los factores de riesgo de violaciones a los derechos de las personas defensoras y sus comunidades.

---

9 Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Comunicado 018 de 2022: *JEP ordena al Gobierno poner en marcha la Comisión de Garantías de Seguridad y adoptar el plan para desmantelar organizaciones criminales*, 01/03/2022. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ordena-al-gobierno-adoptar-el-plan-para-desmantelar-organizaciones-criminales.aspx>

10 Para consultar más sobre el Proceso Nacional de Garantías puede acceder a: [https://coljuristas.org/centro\\_de\\_documentacion/documento.php?id\\_doc=649](https://coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=649)

11 CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. 2019. Párr. 314; Informe Anual 2020. Capítulo V. párr. 62.



## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos

El decreto fue elaborado con la participación de organizaciones de la sociedad civil, las cuales compartieron su experiencia y las medidas propias de seguridad y protección que ellas han desarrollado ante la ausencia de una respuesta efectiva por parte del Estado<sup>12</sup>.

Después de su creación, se avanzó en la estructuración del Programa, pero poco después y hasta el presente año, la implementación permaneció suspendida debido a la falta de voluntad política del gobierno de Iván Duque, pues la prioridad en materia de protección, garantías y derechos respondía a una lógica de medidas materiales e individuales que desconocen los enfoques colectivo y diferencial<sup>13</sup>. Durante ese período el programa se vio desfinanciado, las diversas instituciones desconocían las funciones que tenían en virtud del decreto 660 y los pilotos que estaban en marcha se suspendieron sin explicación. Apenas en julio de 2023, el gobierno de Gustavo Petro llevó a cabo el rediseño del Programa, con lo que se abrió la oportunidad para la priorización de comunidades en riesgo, y se iniciaron la implementación de planes integrales de prevención y la adecuación institucional para identificar las medidas necesarias para las comunidades<sup>14</sup>. Así, se espera que la puesta en marcha de dicho Programa no solo contenga órdenes relacionadas con medidas específicas de prevención y protección, sino que también garantice la asignación de recursos suficientes para su satisfactoria puesta en marcha.

Por otra parte, desde septiembre de 2022 puso en marcha un Plan de Emergencia para proteger a las personas defensoras, fruto de propuestas elaboradas por las Plataformas de Derechos Humanos en Colombia y un grupo de Congresistas. Este plan contenía 50 diversas medidas, entre las que se encuentran derogar normas y políticas como el PAO, reestructurar la UNP, o la implementación de los Puestos de Mando Unificados por la Vida (PMUV) para la respuesta inmediata ante situaciones de riesgo denunciadas por las personas defensoras. No obstante, este Plan no fue lo suficientemente apropiado por la institucionalidad, por lo que la mayoría de las medidas no fueron implementadas<sup>15</sup>. Durante un poco más de un año, el gobierno nacional se concentró solamente en el funcionamiento de los PMUV y, según la Defensoría del Pueblo en su Alerta Temprana 019/23, solo presenta un cumplimiento el 27,2% los compromisos derivados de estos espacios<sup>16</sup>.

12 Programa Somos Defensores. Garantías para el Cambio. Dispositivos de política pública en favor de las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales. 2022.

13 Óp. Cit. Garantías para el Cambio. Dispositivos de política pública en favor de las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales. 2022.

14 Fundación Paz y Reconciliación. "Gobierno anuncia rediseño del decreto 660 de 2018: ¿En qué consiste?. 11 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/gobierno-anuncia-redise%C3%B1o-del-decreto-660-del-2018-en-qu%C3%A9-consiste>

15 Óp. Cit. Informe Anual 2022: Interludio, pág. 119.

16 Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 019/23 sobre la labor de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos. Disponible en: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/019-23.pdf>, pág. 62.

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos

A su vez, las Plataformas de Derechos Humanos indicaron en su primer informe de seguimiento al Plan de Emergencia que constituyó un hecho histórico que por primera vez en Colombia un gobierno acogiera un insumo construido de forma autónoma por la sociedad civil. También dice que resulta infortunado que la implementación de este no fuera la esperada, debido a los bajos niveles de articulación institucional identificados, a la falta de un mecanismo de seguimiento oficial, así como la falta de mayor organización interna para la ejecución de las acciones a cargo de cada institución<sup>17</sup>.

Es importante señalar que este Plan de Emergencia también hacía un llamado para que el Proceso Nacional de Garantías se reactivara pues, como sucedió con varios escenarios de interlocución entre sociedad civil y Estado durante el periodo de estudio de este boletín, la Mesa Nacional de Garantías permanece paralizada desde hace más de cuatro años. Este espacio de diálogo de alto nivel contempla un importante enfoque preventivo, por lo que su reactivación se considera prioritaria. Sin embargo, y a pesar de la convocatoria hecha para el XX de octubre de 2023, el Ministro del Interior, quien preside este escenario, no asistió, por lo que la Mesa Nacional de Garantías no pudo sesionar. A la fecha, no ha sido posible la instalación de dicha instancia.

Tras lo expuesto, es posible concluir que es necesario incluir como parte del enfoque preventivo en las políticas públicas, la efectiva participación de la sociedad civil y la disponibilidad de recursos suficientes para implementar las medidas. También son elementos a considerar: una comprensión amplia de los factores de riesgo más allá de la presencia de grupos armados o las economías ilegales, como es el caso de las discriminaciones históricas en contra de grupos en situación de vulnerabilidad, la impunidad, las acciones de particulares, empresas y el accionar del mismo Estado.

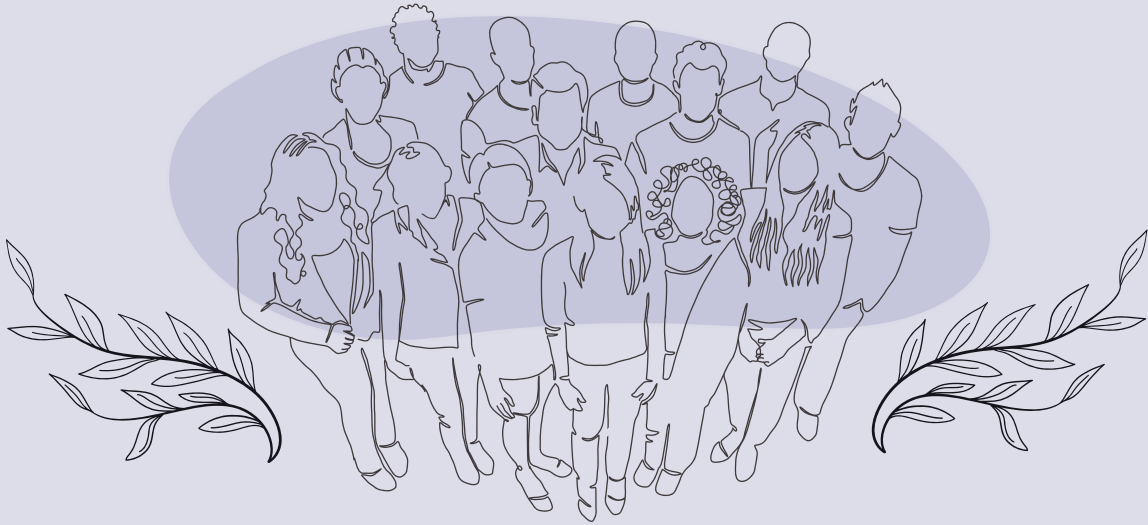


A pesar de la inacción y el rezago de los últimos años en estas materias, los avances reportados durante el 2023 frente a la implementación de las medidas del Acuerdo de Paz, como son el funcionamiento de la CNGS y la implementación del Decreto 660 de 2018, dan lugar a calificar el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en un **nivel Medio**.

<sup>17</sup> Plataformas de Derechos Humanos de Colombia. Primer Balance. Plan de Emergencia para la Protección de la Vida de Personas Líderes Sociales, Defensoras de Derechos Humanos y Firmantes de Paz. Septiembre de 2022 - mayo de 2023. Documento de trabajo. 2023.

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos



### 2.2. Atención a los enfoques diferenciales

Sobre esta categoría, los organismos de Naciones Unidas tales como la OACNUDH<sup>18</sup>, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>19</sup>, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)<sup>20</sup>, el Comité contra la Desaparición Forzada (CED)<sup>21</sup> y el Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos<sup>22</sup> emitieron diez (10) recomendaciones, mientras que en el marco del EPU de 2018 se recibieron tres recomendaciones por parte de los Estados de Ghana<sup>23</sup>, Noruega<sup>24</sup> y Polonia<sup>25</sup>.

Por su parte, la CIDH emitió tres recomendaciones orientadas a la inclusión de los enfoques étnico, colectivo, de género y para la población LGBTI en las medidas de prevención y protección<sup>26</sup>, tanto en la construcción de los programas de garantías como en la investigación de posibles delitos contra personas defensoras de derechos humanos<sup>27</sup>.

18 Op. Cit. OACNUDH. Informe A/HRC/40/3/Add.3, párr. 107h e Informe A/HRC/46/76, párr. 27.

19 CEDAW, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia, CEDAW/C/COL/CO/9, (2019).

20 CERD, Observaciones finales sobre los informes periódicos 17° a 19° combinados de Colombia, CERD/C/COL/CO/17-19, (2019).

21 Comité Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, 1 de la Convención, (2016), CED/C/COL/CO/1, párr. 36a.

22 Op. Cit. Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe A/HRC/43/51/Add.1, párrs. 74b y 74g.

23 Op. Cit. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe A/HRC/39/6, párr. 120.66.

24 Ibidem, párr. 120.144.

25 Ibidem, párrs. 120.145 y 120.158.

26 CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. op. cit. Párr. 314

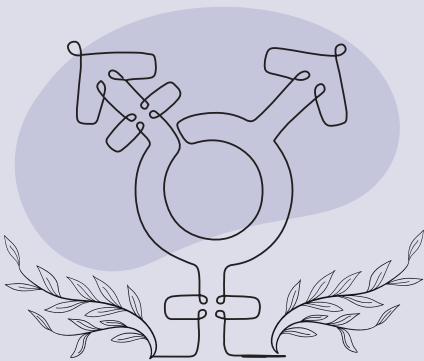
27 CIDH. Informe Anual 2020. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. op. cit. párr. 48.

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos

La CIDH, además, recomendó al Estado que procure la incorporación de estos enfoques teniendo en cuenta las causas que las personas defensoras defienden y la manera en la que los riesgos les afectan, dados su sexo, género, raza o grupo étnico, entre otros. Esto también se refiere a tomar en cuenta las características de la labor que desempeñan las personas defensoras que trabajan sobre medio ambiente, con comunidades y territorios indígenas, activismos sobre orientaciones e identidades de género diversas, defensa de derechos sexuales y reproductivos, entre otras<sup>28</sup>.

Como parte de la implementación de estas recomendaciones es de resaltar el llamado que hace el Decreto 154 de 2017, en el que se crea la CNGS, para que se incorporen los enfoques territoriales, diferenciales y de género, que coincide con la recomendación hecha por el CEDAW en 2019 cuando solicitó al Estado la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz<sup>29</sup>. El pasado 7 de septiembre de 2023 se aprobó la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo que atentan contra las personas defensoras. Esta política, creada por la CNGS, incorpora un enfoque de género y feminista que busca precisamente implementar metodologías de análisis que respondan a los patrones machistas de la violencia de género<sup>30</sup>. El histórico contenido en esta materia que contiene la política de desmantelamiento es fruto del incansable esfuerzo de las delegadas de las plataformas de mujeres, quienes constantemente aportaron, comentaron y sugirieron la incorporación de medidas concretas que permitieran hacer este enfoque realidad. Ahora se requiere que las distintas entidades que hacen parte de la CNGS garanticen la aplicación de las medidas y la incorporación de los enfoques territorial, diferencial y de género en sus acciones<sup>31</sup>.



Por otra parte, tanto la OACNUDH en sus informes desde el 2019 hasta el 2022, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 2019 y el Relator Especial sobre la situación de personas defensoras en 2020, han hecho llamados sobre la importancia de implementar el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGM) que desde el 2018 se encuentra en marcha.

28 CIDH. Informe Anual 2020. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. op. cit. párr. 56.

29 CEDAW, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia, CEDAW/C/COL/CO/9, (2019).

30 Presidencia de la República de Colombia. Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que Atentan contra la Construcción de Paz, incluidas las denominadas sucesoras del Paramilitarismo y sus redes de apoyo. 7 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://portalparalapaz.gov.co/aprobada-politica-de-desmantelamiento-de-organizaciones-criminales/08/>

31 GPAZ. La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz. 2019. Disponible en [https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/GPAZ\\_2020-17\\_01.pdf](https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/GPAZ_2020-17_01.pdf); GPAZ. La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz. 2023. Disponible en [https://generoy paz.co/informes/gpaz\\_informe\\_2023.pdf?](https://generoy paz.co/informes/gpaz_informe_2023.pdf?)

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos

Este espacio, fruto de la incidencia de las organizaciones y mujeres defensoras por más de diez años, tiene como objetivo la generación de garantías diferenciadas para que las mujeres puedan ejercer de manera libre y segura la labor de defensa de derechos humanos. Así, el PIGM contempla un componente de prevención donde se establecen acciones concretas para la eliminación de patrones de discriminación y estereotipos de género<sup>32</sup>.

Al igual que como ocurrió con el Programa del decreto 660, el PIGM vivió una desfinanciación y la suspensión de los pilotos territoriales durante el Gobierno anterior. Por ello, el primer Plan de Acción 2019 - 2022, donde 28 entidades tenían responsabilidades sobre 144 actividades, no tuvo un cumplimiento satisfactorio<sup>33</sup>. En 2023 el Ministerio del Interior anunció su reactivación y, en la actualidad, se están elaborando los Planes de Acción Territoriales y el Plan de Acción Nacional 2023 - 2026, por lo que se está a la espera de la implementación completa<sup>34</sup>.

En lo que respecta al eje de prevención, se espera que con la construcción del Plan de Acción 2023 - 2026 se establezcan acciones que enfrenten las fuentes de riesgo para las mujeres defensoras, así como el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para el ejercicio de su labor como defensoras.

Finalmente, se han hecho llamados para la adopción de medidas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras que respondan a los enfoques étnicos, para aquellas personas defensoras de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, tal y como lo hizo el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su informe de 2019.

Sobre esto vale la pena señalar la existencia de la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) coordinada por el Ministerio del Interior. Esta figura se encuentra regulada en el Decreto 2124 de 2017 que reglamenta el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, en cumplimiento de las medidas del punto 3.4.9. del Acuerdo de Paz. La CIPRAT es entonces la encargada de dar respuesta y reacción rápida ante la advertencia de un riesgo emitido en el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

32 Para conocer más sobre el Programa Integral de Garantías de Mujeres puede consultar la Cartilla 7: Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos, Comisión Colombiana de Juristas, (2021), disponible en: [https://coljuristas.org/centro\\_de\\_documentacion/documento.php?id\\_doc=648](https://coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=648)

33 Corporación Sisma Mujer. Programa integral de garantías para mujeres y defensoras de DDHH (PIGMLD). II Balance plan de acción cuatrienal (2019- 2022): valoración de avances reportados entre el 2º trimestre de 2021 y el 3er trimestre de 2022. Diciembre de 2022. Disponible en: <https://sismamujer.org/lideresas-y-defensoras-publicaciones/>

34 Ministerio del Interior. Jornadas territoriales para construir el Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras. 04 de julio de 2023. Disponible en <https://www.mininterior.gov.co/noticias/jornadas-territoriales-para-construir-el-plan-de-accion-del-programa-integral-de-garantias-para-mujeres-lideresas-y-defensoras/>

## ¿Ser o parecer?

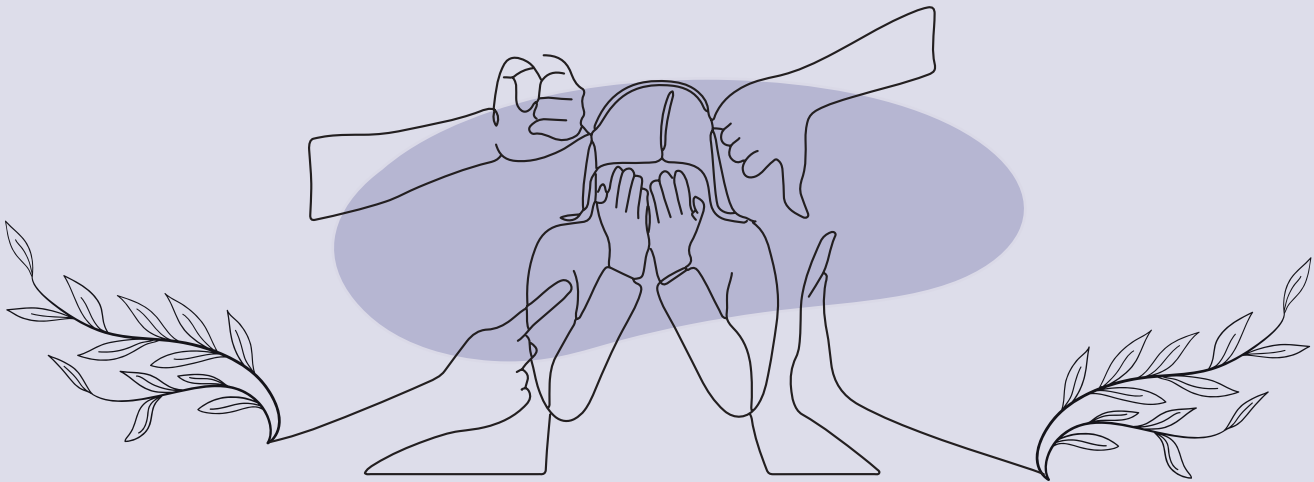
Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos

A pesar de que el decreto que crea la CIPRAT contempla expresamente el enfoque étnico, la falta de funcionamiento adecuado de esta instancia ha hecho que no solo se deje de implementar dicho enfoque, sino el resto de su mandato. Como consecuencia de la falta de diligencia de esta instancia, la JEP a través del Auto AI-016-2021, reconoció la falta de compromiso con el seguimiento, articulación y reacción inmediata<sup>35</sup>.



Aunque las normas establecen la necesidad de incorporar los enfoques diferenciales, no es posible identificar acciones concretas que den lugar a la transversalización de los enfoques de género y diferenciales ni en los programas de garantías, ni en la identificación de los riesgos que afectan de manera particular y diferenciada a distintos grupos poblacionales que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Así las cosas, es posible concluir que el balance de cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con la incorporación de enfoques diferenciales en las políticas y medidas de prevención se encuentra en un **nivel Bajo**.

35 Óp. Cit. Programa Somos Defensores. Garantías para el Cambio. Dispositivos de política pública en favor de las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales. 2022. Pág. 42.



### 2.3. No estigmatización y reconocimiento a labor de liderazgo y defensa de derechos humanos

Los organismos de Naciones Unidas, a saber, la OACNUDH<sup>36</sup> y el Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos<sup>37</sup> emitieron once (11) recomendaciones, mientras que la CIDH emitió cuatro. Todas estas recomendaciones son relativas a la importancia de adoptar planes para combatir la estigmatización e intensificar los esfuerzos para consolidar una cultura de respeto hacia las personas defensoras de derechos humanos.

La CIDH se refirió también a los mecanismos a través de los cuales se puede promover un mensaje que legitime la labor de las personas defensoras, entre los cuales se destacan las campañas de educación y promoción sobre su labor, la difusión de mensajes claros sobre las obligaciones de las personas operadoras de justicia y la creación de directivas sobre el respeto a quienes defienden derechos humanos al interior de instituciones públicas<sup>38</sup>.

Por su parte, la OACNUDH, en su informe de 2021, recomendó al Estado a través de la Procuraduría General de la Nación, mantener la aplicación rigurosa de los “Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones” que consagra su Directiva 002 del 22 de junio de 2017.

36 Op. Cit. OACNUDH. Informe A/HRC/46/76, párrs. 29 y 30.

37 Op. Cit. Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe A/HRC/43/51/Add.1, párr. 77c.

38 CIDH. Informe Anual 2019. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. op. cit. Párr. 281; CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. op. cit. Párr. 314



## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos

De acuerdo con la Alerta Temprana 019/23 de la Defensoría del Pueblo<sup>39</sup>, únicamente existen dos directivas que tienen como objetivo fortalecer la respuesta del Estado a la garantía de derechos de las personas defensoras: la Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría y la Directiva 002 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación (FGN), la cual establece lineamientos sobre la investigación de delitos cometidos contra defensores y defensoras. Sin embargo, estas directivas son limitadas y aisladas, y en el caso de la de Procuraduría muy poco aplicadas, por lo que resultan insuficientes para orientar el respeto y el reconocimiento a la labor de las personas defensoras de derechos humanos por parte de todas las entidades estatales.

A pesar de las recomendaciones en las que se solicita que el Estado reconozca a las personas defensoras, o que las empresas y grupos religiosos se abstengan de estigmatizar o criminalizar a las personas defensoras, como lo dijo el Relator Especial sobre situación de personas defensoras en su informe de 2020, hasta la fecha no hay una iniciativa sólida y visible sobre esto. Las campañas, publicidad y espacios de reconocimiento público han dependido de las iniciativas de gobiernos, siendo esto una acción fragmentada que no se toma como un plan de Estado.

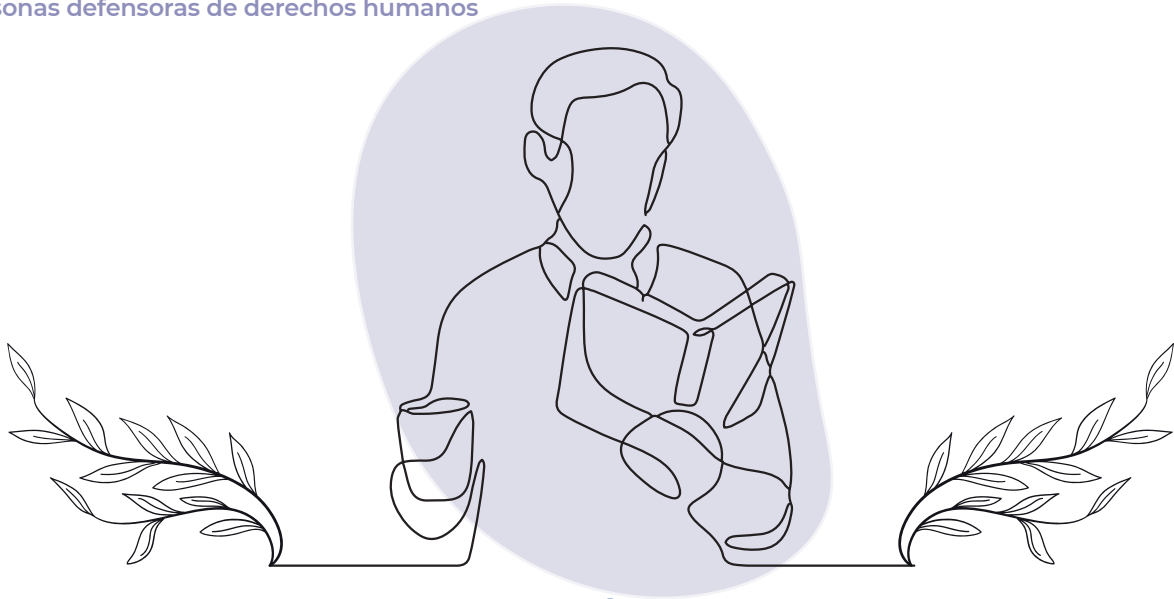


Por todo lo anterior, el cumplimiento de este grupo de recomendaciones es **Bajo**, en tanto no existe ninguna actividad, directiva o lineamiento que promueva de manera clara el reconocimiento de la labor de las personas defensoras de derechos humanos y que, por consiguiente, prevenga su estigmatización.

**En conclusión**, revisando el resultado del balance de los tres bloques temáticos, es posible, decir que el nivel de cumplimiento estatal de las recomendaciones sobre las medidas de prevención hacia personas defensoras en Colombia es **BAJO**. Los asesinatos y crímenes en contra de estas personas continúan sucediendo en Colombia en cantidades alarmantes. A pesar de que se muestran avances en la creación de políticas y legislación específicas, y de que existen un sistema de Alertas Tempranas y espacios de articulación entre instituciones para gestionar el riesgo y evitar que se materialice, tristemente muchas de las acciones y llamados para la prevención se quedan únicamente en el papel.

<sup>39</sup> Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 019/23 sobre la labor de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos. Disponible en: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/019-23.pdf>, pág. 62.





3

### Voces de personas defensoras: Winston Gallego - Corporación Jurídica Libertad

*Winston Gallego nos habla sobre la implementación del Decreto 660 de 2018 el cual contempla importantes medidas de prevención y seguridad para los procesos organizativos y las comunidades en los territorios.*

Winston es historiador e integrante de la Corporación Jurídica Libertad, donde acompaña organizaciones campesinas, indígenas y sociales de Antioquia. Es integrante del Nodo Antioquia de la plataforma la Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos y vocero en el Proceso Social de Garantías de Antioquia. También es delegado de las plataformas de organizaciones sociales en el comité técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad, protocolo y protección de derechos humanos del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, reglamentado por el Decreto 660 de 2018.

*Desde tu visión como delegado y defensor de derechos humanos, ¿por qué es importante la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios? ¿En qué se diferencia este de otros programas y medidas ya existentes?*

Implementar el programa Integral de seguridad y protección para las comunidades y las organizaciones en los territorios, o como se conoce comúnmente, el Decreto 660, es importante para la implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016, pues se trata de una de las medidas del

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos

componente de garantías de seguridad. Estas medidas se encuentran orientadas a la prevención de la materialización de los riesgos y a reducir los impactos y daños acordes a las necesidades de las comunidades y no solo a través de medidas de protección física.

El Programa plantea la adopción de medidas de prevención orientadas a identificar los factores de riesgo de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad, la seguridad y las afectaciones y agresiones contra comunidades, colectivos y organizaciones, sus líderes y lideresas en los territorios; o sea le apuesta a la permanencia en el territorio, apostando a la defensa del mismo y los bienes comunes. Aquí ya hay una diferencia con otros programas y medidas que existen, pues materializa un enfoque territorial. Igualmente, hace un llamado para que las medidas que se adopten tengan presente siempre las condiciones particulares de las mujeres defensoras.

Por otra parte, a través de la implementación articulada de los cuatros componentes del decreto (medidas integrales de prevención, seguridad y protección; promotores/as comunitarios/as de paz y convivencia; los protocolos de protección para territorios rurales, y el apoyo a la actividad de denuncia), es posible que exista una mejor coordinación y articulación de las autoridades para implementación. A diferencia de otros programas, el Decreto 660 parte de un proceso de concertación y diálogo con las comunidades y organizaciones,

recogiendo e impulsado sus experiencias propias para la toma de medidas de prevención y protección.

***En tu opinión, ¿cuáles fueron los aciertos o aspectos positivos en la reglamentación del Programa?  
¿Hay algún punto que consideres problemático, desacertado, o que debería cambiarse del decreto?***

En materia de reglamentación, creo que es importante la participación activa de las organizaciones, los colectivos, las comunidades. Este logro ha permitido que se definan diferentes medidas de prevención y de protección acordes a las características propias de sus territorios.

Sin embargo, es problemático que las organizaciones y las comunidades accedan al Programa a través de la lógica del modelo de demanda y no de oferta de la política. Es decir, para que un proceso organizativo pueda ser beneficiario de las medidas del Decreto 660, deben postularse y ser admitidas por el Ministerio del Interior. Esto supone que comunidades y organizaciones con alto nivel de riesgo queden por fuera del Programa, porque o tienen falencias en sus capacidades técnicas, o porque desconocen los instrumentos, formatos y normas que se exigen para su admisión. Esto es un punto que podría llegar a modificarse y así lograr mayor cobertura a más organizaciones y comunidades, puesto que la situación de crisis humanitaria se viene profundizando en diferentes territorios del país.

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos

### ***¿Qué balance haces de la implementación del Decreto 660 de 2018 hasta ahora? ¿En qué va y cuáles han sido los principales obstáculos y retos?***

Lamentablemente durante el gobierno anterior no hubo mayor implementación del Decreto 660 de 2018, más allá de la admisión de algunas organizaciones. No existió ni voluntad política para su implementación ni disponibilidad presupuestal para implementar el Programa.

Ya bajo el actual gobierno, podemos decir que sí existe la voluntad política para su implementación, pues aumentó el presupuesto para ella. Igualmente definió éste como el programa principal para la protección para las organizaciones sociales y las comunidades desde el territorio, siendo esta una apuesta preventiva que permita la permanencia de dicha política en los territorios. Igualmente, amplió la cobertura, pasando de 40 organizaciones admitidas durante el gobierno anterior, a tener un poco más de 80 organizaciones admitidas, gracias a la definición de los principios de priorización y focalización.

Es importante también reconocer que, bajo este gobierno, se llevaron a cabo ejercicios de acercamiento con organizaciones que habían sido admitidas años atrás en los denominados “pilotos”, pero que no habían sido contactadas por el Ministerio del Interior. Esto ha generado avances importantes, pues ya existen organizaciones que cuentan con Planes Integrales de Prevención (PIP).

Existen dificultades en la implementación, como se planteó anteriormente, en el modelo de llegar al Programa, bajo una lógica de demanda y no de oferta. Así mismo, vemos que es necesario una mayor coordinación y mayor articulación de las autoridades y entidades frente al Decreto; se puede observar un desconocimiento de algunas autoridades regionales y locales frente a la existencia del Decreto 660 y de las responsabilidades que tienen. Es importante que el Ministerio del Interior avance en procesos pedagógicos con entidades de carácter regional y local frente al Programa, los componentes de este, los alcances e igualmente las responsabilidades que tienen, por ejemplo, en las instancias territoriales.

Hay un gran desafío con los nuevos gobiernos regionales y locales que inician en el 2024, para mirar la forma en que estos se van a articular y asumir las responsabilidades, por ejemplo. Surge el interrogante de cómo impulsar las medidas territoriales que se crean o que se definan con las organizaciones y las comunidades para la implementación de las medidas construidas o acordadas en el marco del decreto.

Si bien se reconoce que hay un avance presupuestal bajo este Gobierno, si es necesario aumentar los recursos para su implementación, ya que muchas medidas acordadas se pueden ver afectadas por la falta del presupuesto propio.

## ¿Ser o parecer?

Prevención de la violencia contra  
personas defensoras de derechos humanos

***¿Qué haría falta para mejorar o cambiar en la ejecución actual del Programa para que se implemente de forma efectiva y cumpla su objetivo?***

Si bien reconocemos que el actual gobierno aumentó el presupuesto, es necesaria una mayor disponibilidad presupuestal para la implementación del Decreto 660, así como una mayor articulación y coordinación entre la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y las entidades territoriales; la implementación debe partir de la coordinación entre lo nacional, las entidades regionales y locales, asumiendo los principios de subsidiariedad, de concurrencia y colaboración armónica entre las entidades del nivel nacional, regional y local.

Igualmente es necesario avanzar en pedagogía con las autoridades regionales y locales, así como con las organizaciones y comunidades, para poder ampliar la cobertura y fortalecer las instancias territoriales que las organizaciones han definido para la implementación de las medidas.

***¿Crees que a largo plazo el Programa contribuirá a mejorar la situación de seguridad de comunidades, organizaciones y líderes y lideresas en los territorios?***

Sí. El Programa Integral es un instrumento con el que cuentan las organizaciones y las comunidades para avanzar en materia de protección y seguridad. Al apostarle a una protección y seguridad basada en la prevención y partiendo de las capacidades de las experiencias en materia de prevención, de autoprotección, de los análisis e identificación de riesgos de las comunidades y las organizaciones, al respaldar los ejercicios propios de autoprotección, como las guardias campesinas, los refugios humanitarios, los protocolos de autoprotección, la defensa del territorio y la permanencia del territorio, el Decreto sí apuesta a garantizar, a mejorar la situación de seguridad de las comunidades.

Las propias comunidades y organizaciones tienen la experiencia y el conocimiento de lo que pasa en el territorio, y a partir de ello se puede construir las medidas necesarias para proteger y salvaguardar la vida e integridad de estas. El Programa es una apuesta potente que puede aportar a la transformación de la situación riesgo y seguridad, donde además se interviene de manera articulada y coordinada con diferentes entidades y autoridades de orden regional y local.

