



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Reconstrucción del estándar internacional en materia de protección a defensores de derechos humanos y su aplicación en Colombia

Magda Liliana Cano Riaño

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Derecho
Bogotá D.C., Colombia

2015

Reconstrucción del estándar internacional en materia de protección a defensores de derechos humanos y su aplicación en Colombia

Magda Liliana Cano Riaño

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Derecho

Director:

Felipe Alejandro Galvis Castro

Codirector:

Jheison Torres

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho

Bogotá D.C., Colombia

2015

Resumen

Los defensores de derechos humanos en Colombia realizan su labor en un ambiente de inseguridad, en un contexto político de estigmatización de sus labores y en un escenario jurídico de impunidad frente a las violaciones de que son víctimas, aún a pesar del desarrollo de estándares de protección a los defensores, en los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano de derechos humanos. De esa forma, este trabajo pretende dilucidar si se han realizado esfuerzos suficientes en el país, encaminados a superar la situación que afrontan los defensores. En la primera parte del presente trabajo se realiza una revisión de los estándares de protección a los defensores de derechos humanos, luego se elabora un exposición de las condiciones que aquellos enfrentan en nuestro país y finalmente se efectúa una evaluación de los instrumentos para su protección en el ordenamiento jurídico interno a fin de valorar los avances y puntualizar las deficiencias que presenta el sistema de protección nacional, con el objeto de plantear las distintas propuestas para su mejoramiento.

Palabras clave: Derecho Internacional de los derechos Humanos, Sistema Internacional de Derechos Humanos, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Defensores de Derechos Humanos.

Abstract

The human rights defenders in Colombia do their work in an atmosphere of insecurity, in a political context of stigmatization of their work and in a legal setting of impunity for abuses they suffer, even despite the development of standards of protection for defenders, in the United Nations and Inter-American human rights systems. Thereby, this study aims to determine whether sufficient efforts have been made in the country,

directed to overcoming the situation faced by defenders. The first part of this thesis reviews the standards for the protection of human rights defenders, then an exposition of the conditions faced by them in our country and finally an evaluation of the instruments for their protection in the internal legal order for the purpose of assess progress and point out the deficiencies in the national protection system, in order to present various proposals for improvement.

Keywords: International Human Rights Law, International Human Rights System, Inter-American System of Human Rights, Human Rights Defenders.

Contenido

	Pág.
Resumen	V
Lista de figuras	VIII
Introducción	1
1. Estándares de protección a los defensores de derechos humanos	7
1.1 Estándares de protección a los defensores de derechos humanos en el sistema de Naciones Unidas	9
1.2 Estándares de protección a los defensores de derechos humanos en el sistema interamericano	12
1.3 Instrumentos de protección de los defensores de derechos humanos en Colombia.....	16
2. Situación de los defensores de derechos humanos en Colombia	27
3. Recomendaciones al sistema colombiano de protección a defensores de derechos humanos	43
3.1 Reconocimiento político de la labor de los defensores de derechos humanos en Colombia.....	47
3.2 Mecanismos jurídicos para ejercer la labor de defensa de los derechos humanos en Colombia	50
3.3 Medidas técnicas para la protección de los defensores de derechos humanos en Colombia.....	52
4. Conclusiones y recomendaciones	57
Bibliografía	63

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1: Agresiones registradas contra defensores (2002-2014)	35
Figura 2: Tipo de agresiones registradas contra defensores (2002-2014)	35
Figura 3: Estado de las investigaciones de homicidios a defensores (2009-2013)	40

Introducción

En virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos los Estados tienen ciertas obligaciones esenciales que, en el caso del Estado colombiano, son derivadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la ratificación de dos de los principales tratados de los sistemas de derechos humanos vigentes en las Américas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - PIDCP y la Convención Americana de Derechos Humanos - CADH, en los cuales adquiere dos obligaciones fundamentales, respecto de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, que consisten en: respetar o no interferir en el goce de los derechos humanos y garantizarlos, es decir, impedir abusos en su contra y adoptar medidas para facilitar su disfrute.

De acuerdo con lo establecido a nivel constitucional, en concordancia con los compromisos adquiridos a nivel internacional ya mencionados, es deber del Estado garantizar la efectividad de los derechos que se encuentran consagrados en la Carta Política colombiana y las autoridades están instituidas para proteger los derechos y libertades a todas las personas conforme lo estipula el artículo 2 de la Constitución Política de 1991. Además, entre las obligaciones de todas las personas, establece el artículo 95 la de “Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica”, por medio del cual se legitima la defensa de los derechos humanos. Cuando el Estado no proporciona la protección adecuada contra las violaciones de estos derechos, los Defensores de Derechos Humanos se convierten en la única opción para su salvaguarda¹.

¹ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos. Ginebra: Oficina de las Naciones Unidas, 2004, p. 21.

El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. Si el Estado cumpliera a cabalidad su deber de prevenir, investigar y castigar las violaciones a los derechos humanos, no surgiría la necesidad de que los particulares se convirtieran en defensores de aquellos derechos².

Los defensores son personas que actúan de manera pacífica en la promoción y protección de los derechos humanos, impulsan el desarrollo, promueven la lucha contra la pobreza, realizan acciones humanitarias, fomentan la reconstrucción de la paz, la búsqueda de la justicia y promueven los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Así el papel de los defensores es central para visibilizar situaciones de injusticia social, combatir la impunidad y motivar los procesos democráticos, en otras palabras, su labor es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos³.

En efecto, los defensores de derechos humanos juegan un importante rol en la construcción de las democracias, más aún en Estados en situación de conflicto armado como Colombia, en los que se requiere de la contribución ciudadana para terminar con las graves vulneraciones de los derechos humanos e instaurar espacios necesarios de diálogo que conlleven a la consecución de alternativas apropiadas para enfrentar las causas y las consecuencias del conflicto⁴.

A pesar de la importante labor que realizan, las personas dedicadas a defender los derechos humanos suelen estar expuestas a violaciones de sus propios derechos debido

² Sentencia T-590 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero.

³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas. [En línea] Marzo 7 de 2006. [Citado el: 15 de Febrero de 2013.] <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/DEFENDERS.SPANISH.pdf>.

⁴ Sentencia T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

a que la compleja actividad que desarrollan implica un riesgo⁵ porque visibilizan situaciones de vulneración a los derechos humanos, señalan a los responsables y exigen al Estado el cumplimiento de sus obligaciones. Así entonces, su actividad genera resistencia y algunos actores intentan obstaculizarla y por ello requieren la protección de su seguridad para garantizar el ejercicio de su labor⁶.

En muchos países es posible evidenciar algunas circunstancias que implican un entorno de inseguridad para los defensores de derechos humanos e impiden el ejercicio de la defensa. Intimidaciones, amenazas, asesinatos, desapariciones, torturas, vigilancia ilegal, detenciones arbitrarias, acoso administrativo y estigmatizaciones son las prácticas reiteradas que se han podido identificar desde el sistema de Naciones Unidas de derechos humanos⁷. Por su parte, el sistema Interamericano⁸ también ha señalado las condiciones que enfrentan los defensores, entre ellas: ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas; agresiones, amenazas y actos de hostigamiento; campañas de desprestigio y acciones penales arbitrarias; violación de domicilio e injerencias en instalaciones de organizaciones de derechos humanos; actividades de inteligencia y vigilancia ilegal; restricciones al acceso a la información en poder del Estado y acciones de hábeas data; controles administrativos y financieros arbitrarios; impunidad en las investigaciones de ataques sufridos por defensores.

Puede resultar difícil identificar con certeza a los autores de algunos actos contra los defensores de derechos humanos, por ejemplo en el caso de las amenazas anónimas de muerte. En esas situaciones, como en toda infracción, las autoridades estatales competentes tienen la responsabilidad de investigar los actos cometidos, proporcionar protección temporal si fuere necesario y enjuiciar a

⁵ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2004. Op. cit., p. 21.

⁶ SEKAGGYA, Margaret. Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 2011, p. 3.

⁷ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2004. Op. cit., p. 26.

⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2006. Op. cit., p. 3.

los responsables. [...] La inacción de las autoridades ha propiciado la continuación de una violación o su repetición y agravamiento⁹.

Si bien corresponde a las autoridades estatales velar por la protección de los defensores de los derechos humanos, estas son generalmente las causantes de los actos que sufren los defensores¹⁰. “La policía y otras fuerzas de seguridad son las autoras más visibles de detenciones arbitrarias, registros ilegales y violencia física. Sin embargo, también suelen estar implicadas otras autoridades”¹¹. “Es frecuente que algunas autoridades estatales conduzcan a los defensores a una situación de “ilegalidad” administrativa y que se basen en ello para su ulterior detención, prisión y condena”¹². “En la mayoría de los casos los ataques violentos representan una respuesta deliberada y organizada contra el trabajo de los defensores, vinculada a una clara agenda política o militar”¹³.

La ocurrencia de las prácticas mencionadas en contra de los defensores y su labor, conllevan a la vulneración de algunos derechos internacionalmente protegidos tales como: el derecho a la vida, a la integridad personal, a la seguridad, a la libertad de opinión y expresión, a la libertad de reunión y asociación, al debido proceso y a un juicio justo¹⁴. Las garantías efectivas que posean los defensores para realizar su trabajo son indispensables para el cumplimiento de la obligación de respeto de los derechos humanos por parte del Estado¹⁵.

El conjunto de parámetros que contienen las Declaraciones, Convenciones, Tratados, Sentencias, Resoluciones, Observaciones Generales, Opiniones Consultivas, Informes, de aplicación internacional y regional de protección de los derechos humanos que

⁹ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2004. Op. cit., p. 18.

¹⁰ Ibid., p. 18.

¹¹ Ibid., p. 18.

¹² Ibid., p. 18.

¹³ PEACE BRIGADES INTERNATIONAL. Manual de Protección para Defensores de los Derechos Humanos. Dublín: FRONT LINE, 2005, p. 3.

¹⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas. [En línea] Marzo 6 de 2012. [Citado el: 15 de Febrero de 2013.]

<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, p. 1.

¹⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2006. Op. cit., p. 5.

vinculan los derechos de los defensores para desarrollar su labor¹⁶, configuran un estándar jurídico, integrado al ordenamiento nacional en virtud del Bloque de Constitucionalidad, el cual debe ser acatados por el Estado, teniendo en cuenta las obligaciones adquiridas mediante la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos.

El reconocimiento del papel decisivo que desempeñan los defensores de los derechos humanos y las violaciones en su contra, han llevado a la necesidad de realizar esfuerzos especiales para proteger a los defensores y sus actividades. De esta manera, se han configurado instrumentos de protección en el marco de los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano de derechos humanos, tanto para la integridad de los defensores, como para la implementación de medidas que propicien las condiciones para que estos desarrollen libremente la labor de defensa. Entre los instrumentos, es posible resaltar: la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos de Naciones Unidas, igualmente, la Relatoría Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la Relatoría sobre la situación de los defensores de derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁷.

Para el caso de Colombia, la situación de estos defensores es preocupante debido a la estigmatización, la vigilancia ilegal por parte de los servicios de inteligencia estatales, las detenciones arbitrarias, el acoso judicial a que son sometidos, el ingreso indebido a sus oficinas y el robo de información¹⁸. Los defensores de derechos humanos en Colombia realizan su labor en un ambiente de inseguridad, en un escenario político de estigmatización de sus labores y en un escenario jurídico de impunidad frente a las violaciones de que son víctimas, aún a pesar del desarrollo de estándares de protección a los defensores, en los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano de derechos

¹⁶ Los derechos que contiene la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos están consagradas en las normas internacionales de tratados como: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - PIDCP y la Convención Americana de Derechos Humanos - CADH.

¹⁷ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2004. Op. cit., p. 21.

¹⁸ SEKAGGYA, Margaret. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Misión a Colombia (7 a 18 de septiembre de 2009). Ginebra: Naciones Unidas, 2010. págs. 4-27.

humanos. De esa forma, este trabajo pretende dilucidar si se han realizado esfuerzos suficientes en el país, encaminados a superar la situación de inseguridad de los defensores.

En la primera parte del presente trabajo se realiza una revisión de los estándares de protección a los defensores de derechos humanos, luego se elabora un exposición de las condiciones que enfrentan los defensores de derechos humanos en Colombia y finalmente se efectúa una evaluación de los instrumentos de protección a los defensores de derechos humanos en el orden interno a fin de puntualizar las deficiencias y valorar los avances que presenta el sistema de protección nacional, con el objeto de plantear las distintas alternativas y propuestas para su mejoramiento.

1. Estándares de protección a los defensores de derechos humanos

Para la protección de defensores de derechos humanos, se han configurado una serie de instrumentos de aplicación internacional y regional a través de: Declaraciones, Convenciones, Tratados, Sentencias, Resoluciones, Observaciones Generales, Opiniones Consultivas, Informes y demás producciones emanados de instancias que conforman los sistemas de protección de los derechos humanos que constituyen lo que se conoce como corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La expresión “corpus juris de los derechos humanos” es un aporte de la Corte Interamericana a la doctrina internacional. En su Opinión Consultiva OC-16/1999, la Corte Interamericana manifestó que “El corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados¹⁹.”

La labor de los defensores de los derechos humanos es contemplada en gran número de normas internacionales contenidas en diversas Declaraciones y Tratados como los siguientes: la Declaración Universal de derechos humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración y Programa de Acción de Viena; la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos; el Pacto internacional de derechos civiles y políticos; y la Convención Americana sobre derechos humanos.

¹⁹ O'DONNELL, DANIEL. Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. México, D.F. : Editorial Tierra Firme, 2007, p. 57.

Igualmente, las resoluciones o declaraciones formales de la Asamblea General de Naciones Unidas²⁰, que expresan una costumbre ya existente o que acaban formando un principio de derecho consuetudinario, al ser plasmado en la resolución, contribuyen a la creación de costumbre internacional. Además, las prácticas interpretativas o los pronunciamientos emitidos con el fin de interpretar o aclarar una disposición contenida en una norma o costumbre internacional, a cargo de la Comisión y la Subcomisión de Derechos Humanos, los comités de expertos independientes establecidos por ciertos tratados sobre derechos humanos y los mecanismos temáticos²¹, constituyen fuentes de doctrina internacional en la materia.

De ese modo, las posiciones de expertos y autoridades en el tema expresados en los Informes de la Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de los Grupos de Trabajo temáticos o de país de Naciones Unidas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del Relator sobre la situación de los defensores de derechos humanos y las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “contienen observaciones y conclusiones valiosas para la interpretación de la normativa internacional sobre derechos humanos”²² fundamentan y orientan en materia de derechos y obligaciones, lo cual ayuda a hacer efectivos los derechos humanos.

Así mismo, la Jurisprudencia de la Corte Penal Internacional, del Comité de Derechos Humanos, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en particular “Las medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos son cruciales y, en

²⁰ La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó mediante resolución A/RES/53/144, el 9 de diciembre de 1998, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos; tomando nota de la resolución 1998/7 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de abril de 1998, por la cual la Comisión aprobó el texto del proyecto de declaración.

²¹ O'DONNELL, DANIEL. 2007. Op. cit., p. 28.

²² Ibid., p. 36.

algunos casos, han sido el único mecanismo para garantizar la protección de defensoras y defensores²³, ya que en ocasiones los Estados han protegido a los defensores sólo después de verse obligados a hacerlo porque la Comisión Interamericana les ha otorgado medidas cautelares o la Corte Interamericana les ha otorgado medidas provisionales de protección²⁴.

1.1 Estándares de protección a los defensores de derechos humanos en el sistema de Naciones Unidas

Existen diversas manifestaciones en relación a las condiciones que enfrentan los defensores de derechos humanos en el mundo. Éste tema se ha convertido en un asunto de gran trascendencia en la agenda internacional, así se han configurado instrumentos de aplicación internacional en la materia.

El reconocimiento del derecho a defender los derechos humanos lo hizo la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de la aprobación, en diciembre de 1998, de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*. Consecuentemente, se han desarrollado mecanismos especializados en su protección, es así como, en agosto de 2000, el Secretario General designó a la Sra. Hina Jilani, *Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos* a solicitud de la Comisión de Derechos Humanos y en marzo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos, nombró a la Sra. Margaret Sekaggya, *Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*.

El mandato del Representante Especial consistió en llevar a cabo las siguientes actividades: a) Recabar, recibir y examinar información, así como responder a la misma, sobre la situación y los derechos de toda persona que, actuando individualmente o en

²³ AMNISTÍA INTERNACIONAL. Transformar Dolor en Esperanza, Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en América. Londres: Editorial Amnistía Internacional (EDAI), 2012, p. 55.

²⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Asunto Mery Naranjo y otros. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010, p. 7.

asociación con otras, promueva y proteja los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) Establecer una cooperación y sostener diálogos con los gobiernos y otros agentes interesados en la promoción y aplicación efectiva de la Declaración; c) Recomendar estrategias eficaces para proteger mejor a los defensores de los derechos humanos y seguir el cumplimiento de esas recomendaciones²⁵.

En la actualidad, la Relatora Especial debe: a) Presentar Informes Anuales al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General acerca de temas o situaciones de importancia, respecto a la promoción y protección de los derechos de los defensores de derechos humanos; b) Realizar Visitas a Países c) Tratar Casos Individuales con los Gobiernos.

Según la Representante Especial del Secretario General²⁶, la Declaración, es un innegable compromiso en el reconocimiento, la promoción y la protección de la labor y los derechos de los defensores en el mundo y supone un precedente en la mejora de la protección de los defensores de derechos humanos.

La Declaración sobre Defensores es el primer instrumento de carácter internacional en “definir oficialmente la ‘defensa’ de los derechos humanos como un derecho en sí mismo”. En este sentido, reconoce expresamente que “[t]oda persona tiene derecho individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”²⁷.

En este sentido, el Sistema Universal de Derechos Humanos cuenta con mecanismos convencionales y extraconvencionales de protección de los derechos. Los mecanismos convencionales son instituidos por medio de convenios o tratados internacionales y vinculan jurídicamente a los Estados que los ratifican, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP. Por otra parte, los mecanismos extra-

²⁵ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2004. Op. cit., p. 26.

²⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2012. Op. cit., p. 5.

²⁷ Ibid., p. 5.

convencionales son instaurados por los órganos de las Naciones Unidas a través de resoluciones y aplican de manera potencial a todos los países que hacen parte de la ONU, como las Relatorías.

La Declaración de Defensores de Derechos Humanos forma parte de los mecanismos extra-convencionales dado que fue aprobada mediante una resolución de la Asamblea General. No obstante, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la Declaración no es de por sí un instrumento vinculante jurídicamente, pero “contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales que sí son jurídicamente vinculantes, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”²⁸.

La Declaración sobre Defensores de la ONU hace referencia a diversas medidas que los Estados deben adoptar para permitir y no obstaculizar el ejercicio de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Varias de las acciones u omisiones que los Estados deben observar para garantizar y respetar el derecho a defender los derechos conforme a la Declaración, son correlativos de obligaciones cuyo goce sustenta derechos reconocidos en múltiples convenios y declaraciones internacionales de naturaleza vinculante²⁹.

La Declaración de defensores es un documento de derecho blando, pues no reúne las condiciones para ser considerada una de las fuentes descritas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, la Declaración tiene vocación normativa dado que pretende ser desarrollada en el derecho interno, desarrolla normas pues es extensiva de los tratados de derechos humanos o se refieren a temas previstos en ellos. Así mismo, la aprobación por consenso de la Declaración en la Asamblea General, supone una observancia de los Estados sobre una serie de derechos. En tal sentido, el documento debería aplicarse a nivel interno, puesto que éste desarrolla normas de tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el

²⁸ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2004. Op. cit., p. 22.

²⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2012. Op. cit., p. 6.

Estado colombiano, los cuales se encuentran en el nivel más alto de la jerarquía normativa, al ingresar al ordenamiento interno por Bloque de Constitucionalidad.

1.2 Estándares de protección a los defensores de derechos humanos en el sistema interamericano

Igualmente, el derecho a defender los derechos humanos ha sido reconocido también en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos. En el Sistema Interamericano se ha reafirmado el derecho a defender los derechos humanos y la obligación de los Estados de proteger a quienes ejercen esta actividad. El compromiso de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con los derechos de los defensores se refleja en los *Informes* elaborados sobre la materia y los mecanismos para proteger a estas personas, por ejemplo, el otorgamiento de *Medidas Provisionales y Cautelares de Protección*, así como en la designación de un del *Relator sobre los derechos de defensores de derechos humanos*.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH ha publicado dos *Informes sobre la situación de los defensores de la región*, gracias a los cuales se han desarrollado e impulsado normas nacionales al respecto³⁰. En el Informe Anual de 1998, la Comisión destacó la labor de las personas dedicadas a la promoción, seguimiento y defensa de los derechos humanos. En el documento se recomendó a los Estados miembros de la OEA disponer de las medidas necesarias para proteger la integridad física de los defensores y así proporcionar las condiciones que permitan desarrollar su labor. A partir de la presentación de estas recomendaciones, la Asamblea General de la OEA adoptó la Resolución 1671 de junio de 1999, denominada *Defensores de Derechos Humanos en las Américas: apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas*. A través de esta Resolución, la Asamblea General encomendó al Consejo Permanente, en coordinación con la Comisión Interamericana, continuar estudiando el tema de los Defensores de Derechos Humanos en la región y en

³⁰ AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2012. Op. cit., p. 5.

la Resolución 1818 de junio de 2001, la Asamblea General solicitó a la Comisión que considerara la elaboración de un estudio sobre la materia³¹.

De conformidad con la obligación general de respetar y garantizar los derechos establecida en el artículo 1.1 de la Convención, al Estado tiene el deber de adoptar medidas de carácter legislativo, administrativo o judicial, o el perfeccionamiento de las existentes, que garanticen la libre realización de las actividades de los defensores [...]; la protección inmediata a los defensores [...] ante el peligro o amenazas que se susciten con motivo de su labor, y la investigación inmediata, seria y eficaz de los actos que pongan en peligro la vida o la integridad de los defensores [...] con motivo de su trabajo³².

De esa manera, el *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*³³ señaló que la labor de los defensores es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Su labor en la defensa de los derechos ha sido fundamental bajo gobiernos autoritarios y durante conflictos armados internos. “Hoy en día, en un contexto marcado por gobiernos democráticos, [...] continúa[n] siendo esenciales para el proceso de fortalecimiento y consolidación de las democracias”³⁴, ya que de acuerdo al *Segundo Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁵, por medio de la protección de víctimas de violaciones de derechos humanos, de la denuncia pública de las injusticias y el control ciudadano, se convierten en un actor esencial en la construcción de una sociedad democrática.

³¹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Derechos de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. [En línea] 2011. [Citado el: 15 de Febrero de 2013.] <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kawas Fernández vs. Honduras, Sentencia de 3 de abril de 2009. Párr. 213

³³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2006. Op. cit., p. 10.

³⁴ Ibid., p. 1.

³⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2012. Op. cit., p. 5.

La Carta Democrática Interamericana reafirma el carácter esencial de la democracia para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas, donde el respeto a los derechos humanos es elemento esencial para su existencia. Los defensores de derechos humanos, desde distintos sectores de la sociedad civil y, en algunos casos, desde las instituciones estatales, brindan aportes fundamentales para la vigencia y fortalecimiento de las sociedades democráticas³⁶.

Por su parte, la Corte Interamericana ha señalado que “los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados contra su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”³⁷. Asimismo, la Corte³⁸ ha destacado que es necesario advertir las acciones que obstaculicen o limiten el trabajo de los defensores y que el respeto por los derechos humanos en un Estado depende de las garantías que tengan los defensores para desarrollar sus actividades.

Los deberes del Estado guardan relación con el goce de varios derechos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tales como la vida, integridad personal, libertad de expresión, de asociación, garantías judiciales y protección judicial que, en su conjunto, permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Es por ello, que una afectación a un defensor en represalia a sus actividades puede conllevar la violación de múltiples derechos expresamente reconocidos por los instrumentos interamericanos³⁹.

³⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2006. Op. cit., p. 5.

³⁷ Ibid., p. 30.

³⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2012. Op. cit., p. 50.

³⁹ Ibid., p. 7.

Además de los dos informes de la CIDH sobre la situación de los defensores en las Américas, el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos cuenta con el mecanismo de medidas provisionales y cautelares de protección. En el caso de la CIDH⁴⁰, en situaciones de gravedad y urgencia, la Comisión puede a iniciativa propia o a solicitud de parte, requerir que un Estado adopte medidas para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente, así como a personas que se encuentren bajo su jurisdicción, en forma independiente de cualquier petición o caso. Estas medidas pueden ser de naturaleza colectiva a fin de evitar un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas.

Igualmente, en el ámbito de la Organización de Estados Americanos⁴¹ existe la figura del Relator como mecanismo de protección de los derechos de los defensores. Es así como, en diciembre de 2001, por solicitud de la Asamblea General de la OEA, la Secretaría Ejecutiva decidió establecer una Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que se encargara de darle seguimiento a la situación de los defensores en la región. Luego, la Unidad fue convertida en una Relatoría durante el 141^o período de sesiones de marzo de 2011, cuando la CIDH creó la *Relatoría sobre la situación de los defensores de derechos humanos*, “en consideración de las denuncias recibidas y en busca de dar mayor visibilidad a la importancia del rol de los defensores [...], en la construcción de una sociedad democrática en la que tenga plena vigencia el Estado de derecho”⁴².

De acuerdo a lo anterior, el Sistema Interamericano cuenta con mecanismos convencionales y no convencionales de protección de los derechos humanos. Sin embargo, los mecanismos convencionales aplican para los Estados que han ratificado el Pacto de San José de Costa Rica, mientras los no convencionales son aplicables a todos los Estados miembros de la OEA. La Comisión Interamericana ejecuta algunos mecanismos no convencionales como: el estudio de *informes periódicos* presentados por

⁴⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [En línea] Noviembre 13 de 2009. [Citado el: 15 de Febrero de 2013.] <https://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/cautelares.htm>

⁴¹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. 2011. Op. cit., p. 1.

⁴² Ibid., p. 1.

los Estados y el examen de las *denuncias individuales* sobre la violación de derechos humanos, utilizando la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana, si envuelve a un Estados parte, casos en los que la Corte Interamericana también tendría competencia y podría llegar a emitir *sentencias*.

Con respecto a la naturaleza jurídica de las decisiones emitidas en el marco del Sistema Interamericano de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana aclara lo siguiente:

La doctrina se limita a distinguir entre los actos de los órganos judiciales internacionales, que pueden ser “sentencias”, las cuales tienen efecto vinculante y hacen tránsito a cosa juzgada y “opiniones consultivas”, desprovistas de tales efectos; y por otra parte, están las decisiones y las recomendaciones. Las recomendaciones carecen de efecto vinculante y se limitan a proponerle a Los Estados Partes en la Organización Internacional un determinado comportamiento. [...] En virtud del artículo 41 de la Convención Americana la CIDH tiene competencia para formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los Gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos en el marco de sus leyes internas, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos⁴³.

1.3 Instrumentos de protección de los defensores de derechos humanos en Colombia

El Estado colombiano ha adquirido dos obligaciones principales que consisten en: respetar y garantizar los Derechos Humanos de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna. Estas obligaciones son derivadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴⁴ de 1948, aceptada como costumbre desde la Proclamación de Teherán del 13 de mayo de 1968 y la ratificación de dos de los

⁴³ Sentencia T-558 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁴ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de los Derechos Humanos. París: Oficina de las Naciones Unidas, 1948. p. 2.

principales tratados de derecho internacional: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, y el Pacto de San José de Costa Rica o la Convención Americana de Derechos Humanos, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972.

De acuerdo con el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁴⁵ y el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁶, el Estado y sus agentes tienen el deber de respetar o la obligación de carácter negativo, encaminada a impedir que con ocasión y en desarrollo de su actividad de carácter público, se vulneren los derechos de los ciudadanos, se impida o limite injustificadamente su actividad, o se permita, tolere o asienta que un tercero lo haga.

El ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos sólo es posible en la medida en que los Estados cumplan con el deber de garantizar los Derechos Humanos y dentro de este, la obligación de prevenir la comisión de violaciones a los derechos que conforman el derecho a ejercer la defensa de los Derechos Humanos.

El derecho a defender los Derechos Humanos ha sido desarrollado a nivel internacional por la Organización de Naciones Unidas, mediante la resolución de 9 de diciembre de 1998 promulgada por la Asamblea General sobre esta temática, que se conoce como la Declaración de Defensores. Posteriormente, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de Derechos Humanos caracterizó cada uno de los derechos consignados en la Declaración y en otros instrumentos internacionales, que son parte esencial del mencionado derecho: derecho a ser protegido, derecho a la libertad de reunión, derecho a la libertad de asociación, derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales, derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho a la manifestación pública y pacífica, el derecho a debatir y desarrollar nuevas ideas en materia de Derechos Humanos, el derecho a un recurso efectivo y el derecho a acceder a recursos.

⁴⁵ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas, 1969. p. 4.

⁴⁶ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas, 1966. p. 2.

Colombia ha adquirido una serie de compromisos a nivel internacional relacionados con todos los derechos enumerados anteriormente. Asimismo, el deber del Estado de garantizar los derechos fundamentales también se encuentra consagrado en la Carta Política colombiana. Adicionalmente a lo expuesto por la Constitución referente al derecho a la vida y su protección especial, el derecho fundamental a la vida, ha sido desarrollado más a fondo por la Corte Constitucional colombiana, la cual ha precisado que “la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones”⁴⁷.

De acuerdo con lo establecido a nivel constitucional y en concordancia con los compromisos adquiridos a nivel internacional, la jurisprudencia ha hecho énfasis en la labor protectora de las autoridades de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios⁴⁸. En relación a lo anterior, la jurisprudencia ha entendido que “la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar”⁴⁹.

Adicionalmente la Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de Bloque de Constitucionalidad⁵⁰ según el cual, aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, se entienden integrados a la Constitución y, por ende, tienen rango de normas constitucionales, según la propia Carta.

⁴⁷ Sentencia T-102 de 1993, MP. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Informe de Seguimiento a la Directiva 012 de 2010 del Procurador General de la Nación: Protección, Promoción y Respeto del Estado a la Labor de los Defensores de Derechos Humanos y Líderes Sociales, 2013. p. 21.

⁴⁹ Sentencia T-728 de 2010, MP. Luís Ernesto Vargas Silva.

⁵⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Contenido y Alcance del Derecho a la Reparación. Instrumentos para la Protección y Observancia de los Derechos de las Víctimas, 18. Bogotá: GIZ, 2004, p.8.

En tal sentido, el artículo 93 de la Constitución Política dispone que ciertas normas internacionales de derechos humanos prevalecen en el orden interno, y que los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia; además, que de acuerdo con el artículo 214 que al regular los estados de excepción señala que no pueden suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales; igualmente, los derechos humanos reconocidos dentro del texto constitucional, sin dejar de lado que el artículo 94 dispone que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos; y finalmente, también la doctrina de los tribunales internacionales en relación con esas mismas normas, prevalecen en el orden interno.

La jurisprudencia constitucional declaró que existe un estado de cosas inconstitucional debido a la falta de protección a los defensores de los derechos humanos con el fin de que se adoptaran medidas para garantizar los derechos de estas personas⁵¹. El Estado de Cosas Inconstitucional se presenta como un instrumento de concreción de derechos. La Corte Constitucional fundamentada en la obligación de colaborar armónicamente con los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines, consagrada en el artículo 113 de la Constitución Política, ha desarrollado en su jurisprudencia la figura del Estado de Cosas Inconstitucional que la faculta para impartir órdenes específicas a los órganos del Estado que intervienen en la cesación de este definido como un estado de cosas en el que se constata la vulneración repetida y constante de derechos que afectan a un grupo de personas, cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural y se extienda a personas en la misma situación, que no han ejercido la acción de tutela⁵².

Para la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte Constitucional se requiere la verificación de algunos elementos constitutivos que lo determinan:

⁵¹ Sentencia T-590 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁵² Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial⁵³.

Dicho estado de cosas ha sido declarado por la Corte Constitucional en 8 ocasiones desde 1997 y para el caso de los defensores fue la sentencia T - 590 de 1998 que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional por omisiones en la protección de la vida de defensores de derechos humanos.

Asimismo, en virtud de la actividad que los defensores de derechos humanos ejercen, estos se encuentran en especial exposición a riesgos extraordinarios, por lo cual se les otorgó el carácter de sujeto de especial protección constitucional⁵⁴.

Esta Corporación en diversas oportunidades ha señalado que los defensores de derechos humanos se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad, específicamente por su particular condición de exposición al riesgo, debido al tipo de tareas y actividades que desempeñan. Así entonces, los riesgos de carácter

⁵³ Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁵⁴ Sentencia T-1191 de 2004, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

extraordinario a que se enfrentan los hace objeto de especial atención y protección por las autoridades competentes, lo cual ha sido reconocido por diferentes organismos, instrumentos y normativas internacionales que protegen la actividad realizada por los defensores de derechos humanos⁵⁵.

El concepto de sujetos de especial protección surge del contenido del artículo 13 de la Constitución que protege el principio de la igualdad material, lo cual implica necesariamente que las personas más vulnerables deben contar con la protección reforzada del Estado a través de acciones afirmativas⁵⁶. La definición de los sujetos de especial protección ha sido derivada de la misma Constitución Política y de sentencias de la Corte Constitucional a partir de la tutela de los derechos de ciertos grupos.

El carácter de sujeto de especial protección, en virtud de la especial exposición a riesgos extraordinarios, implica la prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados. Así, si el Estado está obligado a otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección especial, más aún está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios de estas personas. En consecuencia, el reconocimiento y la efectividad del mayor campo de riesgo al que estas organizaciones defensoras de derechos humanos están expuestas, y el derecho a la seguridad personal de sus miembros, imponen al Estado una carga prestacional significativa, de modo que, dependiendo del grado y el tipo de riesgo existente en cada caso, dicha carga implica no sólo que las autoridades contribuyan a garantizar la seguridad de las personas por medio de acciones positivas de protección, sino que se abstengan de aumentar el campo de exposición al riesgo⁵⁷.

⁵⁵ Sentencia T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁶ Las acciones afirmativas son medidas temporales de 'discriminación positiva' o acciones deliberadas del Estado que se toman con el fin de superar una situación de desigualdad manifiesta o de discriminación de partida y promover condiciones de igualdad real y efectiva (no sólo de igualdad formal o jurídica) en favor de grupos discriminados o marginados.

⁵⁷ Sentencia T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Los especiales riesgos extraordinarios a los que están expuestos los defensores de derechos humanos, les confiere el estatus de sujetos de especial protección constitucional, lo cual incrementa el deber de protección que recae sobre el Estado Colombiano.

La protección reforzada que debe dispensarse a la actividad de los defensores de derechos humanos, debida a la especial situación de riesgo que afrontan, según ha sido reconocido por la jurisprudencia de esta Corporación y por diferentes organismos, instrumentos y normativas internacionales que protegen la actividad realizada por los defensores de derechos humanos⁵⁸.

A pesar de que la Constitución Política de Colombia de 1991 estipula que el Estado está instituido para proteger a todas las personas residentes en Colombia, y los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, tales obligaciones cobran especial relevancia, sólo desde la promulgación de la Ley 418 de 1997⁵⁹, que ordenó la creación de un programa de protección a cargo del Estado. Ésta Ley permitió la consolidación de un Programa de Prevención y Protección a personas con riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo.

Dada la complejidad, las deficiencias y la presión internacional en la materia, se realizaron una serie de reformas para el establecimiento de una institucionalidad de protección en el país, se creó la Unidad Nacional de Protección a través del Decreto-Ley 4065 de 2011, con el objetivo de: Articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes en virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima

⁵⁸ Sentencia T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁹ Artículo 81 de la Ley 418 de 1997 [...] el Ministerio del Interior pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país, y que pertenezcan a las siguientes categorías: [...] Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos. Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos. [...]

de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en riesgo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público. Igualmente, a través del Decreto 4912 de 2011, se organizó en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, el Programa de Prevención y Protección. Posteriormente, el Decreto 1225 de 2012 ajustó el Programa de Prevención y Protección, con el objetivo de optimizar los recursos, financieros, humanos y físicos existentes para llevar a cabo dicha labor, atendiendo a las competencias de las diferentes Entidades del Estado que tienen o deban tener participación dentro del Programa, teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y concurrencia que rigen la política de protección⁶⁰.

Para otorgar la protección del Estado colombiano fueron definidos los tipos de riesgo teniendo en cuenta: los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas y los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades⁶¹, establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia T-1026 de 2002, y posteriormente precisados por el Decreto 4912 de 2011, así: Riesgo Ordinario: es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; Riesgo Extraordinario: es aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o en razón del ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar; Riesgo Extremo: es grave e inminente.

El derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas en aquellas situaciones que se ubican en el nivel de los *riesgos extraordinarios*, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar. A fin de establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, se debe analizar si confluyen en él algunas características como que el riesgo sea “cierto, inminente y

⁶⁰ UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN. Normatividad. [En línea] 2012. [Citado el: 15 de Febrero de 2013.] <http://www.unp.gov.co/Normatividad.html#>.

⁶¹ Sentencia T-719 de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia T-496 de 2008, MP. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia T-1254 de 2008, MP. Manuel José Cepeda Espinosa

excepcional, [generado] como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”⁶².

La amenaza constituye, en palabras de la Corte, una violación potencial que se presenta como inminente y próxima⁶³. Por lo tanto, es necesario que exista un criterio racional de valoración de la misma, con el objeto de establecer la necesidad de protección especial por parte de las autoridades del Estado. La Corte ha mencionado que para constituirse la hipótesis constitucional se requiere “la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos”⁶⁴. De acuerdo a la Corte Constitucional, los criterios que las autoridades deben tener para la valoración objetiva y subjetiva de la amenaza, corresponden a los siguientes: la realidad de la amenaza, la individualidad, la situación específica, el contexto y la inminencia de peligro⁶⁵.

Ahora bien, el riesgo al que está expuesto un derecho es una vulneración aleatoria del mismo, la amenaza es una vulneración inminente y cierta del derecho y la vulneración consumada es la lesión definitiva del derecho. En definitiva, existe un riesgo en abstracto sobre todos los derechos, riesgo que se puede convertir en amenaza y luego en daño consumado. La diferencia entre riesgo y amenaza dependerá del material probatorio que se sustente en cada caso en particular. Hay que advertir que la acción de tutela solo es procedente en los casos de amenaza o peligro cierto de vulneración, pero no en los casos de riesgo⁶⁶.

Por otra parte, la Unidad Nacional de Protección es la encargada de recibir y tramitar las solicitudes de protección, analizar las mismas, presentar las solicitudes ante el grupo de

⁶² MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Decreto 2816 de 2006, 2006, p. 1.

⁶³ Sentencia T-349 de 1993, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶⁴ Sentencia T-439 de 1992, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. 2013. Op. cit., p. 25.

⁶⁶ Sentencia T-1002 de 2010, MP. Juan Carlos Henao Pérez.

valoración preliminar y dar traslado de los resultados de la evaluación y ponderación del riesgo al Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas - CERREM. El CERREM (antes Comité para la Valoración y Evaluación de Riesgos – CRER, creado en 1997) es la instancia encargada de analizar los casos que sean presentados ante el programa de protección, e igualmente recomienda las medidas preventivas y protectivas que se deben implementar por parte de la Unidad de Protección o la Policía Nacional, en los casos que la ley establece para ello⁶⁷.

El procedimiento para acceder a medidas de protección está definido por la Ruta de protección que empieza cuando una persona en riesgo radica una solicitud de protección a la UNP. Luego, Gestión del Servicio, dependencia que recibe la solicitud y analiza la competencia de la UNP teniendo en cuenta las poblaciones objeto del programa. Posteriormente, la solicitud es enviada al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), encargado de realizar todo el trabajo de campo para la verificación de la información con las entidades competentes y el diligenciamiento del Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo concebido por la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009, necesario para la verificación del respectivo caso, con el fin de ser analizado por el Grupo de Valoración Preliminar. El Grupo de Valoración Preliminar sesiona con la participación de 9 entidades, 5 de carácter permanente y 4 como invitados especiales, quienes conjuntamente analizan la situación de riesgo de cada caso de acuerdo a la información que suministra el CTRAI para presentar el concepto de nivel de riesgo emitido en materia de medidas idóneas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM). El CERREM que está compuesto por 13 entidades, 5 miembros permanentes y 8 entidades invitadas, tiene como objeto llevar a cabo la valoración integral del riesgo, así como la recomendación de medidas de protección y acciones complementarias, teniendo en cuenta el concepto y las recomendaciones del GVP, así como los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman en el marco de sus competencias para la decisión de la adopción de las medidas o las posibles acciones complementarias que se requieran de acuerdo al tipo de

⁶⁷ Ibid., p. 37.

población atendida. De esta manera el CERREM toma una decisión final respecto al caso, la cual es notificada al Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acta, con el fin de implementar de manera inmediata las medidas de protección al peticionario⁶⁸.

El programa contempla medidas preventivas como los planes de prevención y contingencia, los cursos de autoprotección, el patrullaje y la revista policial. En cuanto a las medidas de protección, el nuevo Decreto las clasifica teniendo en cuenta el riesgo denunciado por el beneficiario, en ese sentido existirán los siguientes esquemas: individual, individual reforzados con escoltas, individual reforzado con escoltas y vehículos y esquema colectivo, así mismo, contempla otros recursos complementarios como chalecos antibalas, medios de comunicación y medios de movilización. Para cada nivel de riesgo se establece las medidas materiales tanto de prevención como de protección que se deben implementar.

⁶⁸ UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN. ¿Cómo lo hacemos?. [En línea] 2012. [Citado el: 15 de Febrero de 2013.] <http://www.unp.gov.co/comohacemos.html>.

2. Situación de los defensores de derechos humanos en Colombia

Una vez elaborada una descripción de los estándares de protección de los defensores de derechos humanos en el capítulo anterior en los sistemas Interamericano, de Naciones Unidas y los instrumentos de protección nacionales, en éste se realiza una verificación de la situación de los defensores de derechos humanos en Colombia.

La actitud del Estado colombiano frente a la labor de los defensores de derechos humanos evolucionó durante las décadas de los 70 y 80 desde la negación sistemática de las violaciones denunciadas, hasta el reconocimiento de la existencia de abusos y atropellos como actos aislados de algunos agentes que no comprometen la responsabilidad gubernamental y que debe ser objeto de una política estatal preventiva⁶⁹.

La interlocución entre el Estado y las organizaciones sociales se ha desarrollado en un ambiente de estigmatización y persecución contra las organizaciones defensoras de derechos humanos. Esta persecución se vio reflejada, desde mediados de los ochenta, en la ocurrencia de numerosos atentados, homicidios, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias de defensores de derechos humanos y líderes sociales⁷⁰.

En los años noventa las organizaciones empezaron a acudir cada vez más a la solicitud de medidas cautelares y provisionales para su protección ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Fue sólo hasta la promulgación de la Ley 418 de 1997, que se ordenó la creación de un programa de protección a cargo del Estado con lo

⁶⁹ VÁSQUEZ, Teófilo y GARCÍA, Maret Cecilia. Programa Somos Defensores. Defender y proteger la vida. la acción de los defensores de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Antropos Editores, 2008, p. 37.

⁷⁰ Ibid., p. 47.

cual la protección de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal cobran relevancia.

De la misma forma, la jurisprudencia constitucional declaró en sentencia T - 590 de 1998 que existe un estado de cosas inconstitucional debido a las omisiones en la protección de la vida de defensores de derechos humanos con el fin de que fueran adoptadas medidas para garantizar los derechos de estas personas⁷¹. Asimismo, en virtud de la actividad que los defensores de derechos humanos ejercen, estos se encuentran en especial exposición a riesgos extraordinarios, por lo cual se les otorgó el carácter de sujeto de especial protección constitucional⁷².

Además de lo anterior se ha identificado un contexto de riesgo para los defensores de derechos humanos en el país que compromete directamente al Estado como responsable. En el caso Valle Jaramillo y otros, la Corte Interamericana⁷³ afirmó que al haber propiciado la creación de los grupos de autodefensa, el Estado creó objetivamente una situación de riesgo para sus habitantes y agravó la situación de vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos que, como Jesús María Valle Jaramillo, denunciaban las violaciones cometidas por paramilitares y la fuerza pública. Aunque el Tribunal reconoció que el Estado había adoptado medidas para proteger a los defensores de derechos humanos, reiteró la obligación estatal de adoptar todas las medidas necesarias y razonables para garantizar los derechos de aquellos defensores que denuncien violaciones de derechos humanos y que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad.

Una vez concedidas las medidas cautelares y provisionales, requirieron la generación de escenarios de concertación para ser adoptadas. En 2001, el gobierno creó un escenario para dar seguimiento a la aplicación de las medidas cautelares y provisionales por parte del comité técnico de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos, con la participación de las organizaciones beneficiarias y peticionarias, lo cual permitió reabrir el

⁷¹ Sentencia T-590 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁷² Sentencia T-1191 de 2004, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷³ Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, Sentencia de 27 de noviembre de 2008.

debate sobre las medidas de protección política requeridas para enfrentar las causas de las amenazas y ataques, y no sólo sus efectos⁷⁴.

Los esfuerzos realizados por las ONG para superar el ambiente desfavorable para el ejercicio de su labor, lograron algunos resultados positivos durante las administraciones previas al 2002, reflejados en el reconocimiento público de la labor de defensa de los derechos humanos, en la creación de canales regulares para la discusión de los mecanismos de protección derivados de la expedición de medidas cautelares o provisionales de la Comisión y la Corte Interamericanas y en la puesta en marcha del Programa de Protección del Ministerio del Interior⁷⁵. Sin embargo, si bien se han dado avances en la materia de exigibilidad de derechos, en Colombia cohabita una creciente consolidación de los derechos humanos en el discurso público con unas prácticas de reiterada violación a los mismos⁷⁶.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática que inició a partir de la administración del año 2002, tuvo efectos negativos sobre los derechos humanos, al hacer partícipes a civiles en el mantenimiento de la seguridad, especialmente mediante el establecimiento de una red de informantes remunerados, y que llevo a la estigmatización de defensores de los derechos humanos, periodistas, jueces y dirigentes de la oposición⁷⁷.

Debido a la preocupante situación de los defensores en el marco de dicha política, y de conformidad con lo dispuesto en la resolución 60/251 de la Asamblea General y la resolución 7/8 del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos llevó a cabo una visita oficial a Colombia del 7 al 18 de septiembre de 2009, en el marco del compromiso que el Estado había asumido durante el Examen Periódico Universal⁷⁸.

⁷⁴ VÁSQUEZ, Teófilo y GARCÍA, Maret Cecilia. 2008. Op. cit., p. 48.

⁷⁵ Ibid., p. 36.

⁷⁶ Ibid., p. 79.

⁷⁷ SEKAGGYA, Margaret. 2010. Op. cit., p. 5.

⁷⁸ GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) Colombia. Ginebra: Naciones Unidas, 2009. p. 30.

En el Informe⁷⁹ de la Relatora Especial señaló la inseguridad constante que hacen frente las diversas categorías de defensores; la estigmatización por funcionarios públicos y agentes no estatales; la vigilancia ilegal por los servicios de inteligencia estatales; los arrestos, detenciones arbitrarias y el acoso judicial; las incursiones en los locales de las organizaciones no gubernamentales y el robo de información.

El documento refirió un comunicado de prensa conjunto que emitió la entonces Representante Especial, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, manifestando su profunda preocupación por los acontecimientos en Colombia, los cuales demostraron el empeoramiento de la situación de los defensores de los derechos humanos con respecto a los asesinatos, el hostigamiento y la intimidación de activistas de la sociedad civil, dirigentes sindicales y abogados⁸⁰.

Se destacó la difícil situación de las siguientes categorías de defensores: sindicalistas, dirigentes indígenas, dirigentes afrocolombianos, activistas que trabajan en favor de los desplazados internos y líderes que atienden casos sobre problemas con las tierras, defensoras de derechos de las mujeres, periodistas defensores, abogados y magistrados, activistas estudiantiles y jóvenes, miembros del clero, Personeros y Defensores del pueblo regionales y municipales. Se hizo particular énfasis en la situación de los sindicalistas, pues según la Confederación Sindical Internacional, en 2008 fueron asesinados 49 de ellos, lo que significa que más de la mitad de los asesinatos de sindicalistas que hubo en el mundo se cometieron en Colombia⁸¹. Asimismo, enfatizó en la situación de los dirigentes indígenas que se han convertido en el grupo más vulnerable de defensores de los derechos humanos debido a que los conflictos internos han

⁷⁹ SEKAGGYA, Margaret. 2010. Op. cit., p. 1.

⁸⁰ ALSTON, Philip. Acabar con la violencia contra los defensores de los derechos humanos en Colombia – Llamamiento de los expertos de las Naciones Unidas. Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias [En línea] 30 de Abril de 2008. [Citado el: 15 de Febrero de 2013.]

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=8337&LangID=S>.

⁸¹ INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION - ITUC. 2009 ICTU Annual Survey of violations of trade union rights: Colombia. [En línea] [Citado el: 15 de Febrero de 2013.] <http://survey09.ituc-csi.org/survey.php?IDContinent=2&IDCountry=COL&Lang=EN>.

alcanzado las zonas donde viven. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas afirmó al final de su visita a Colombia en julio de 2009, que "la situación de los indígenas en Colombia es grave, crítica y preocupante"⁸². Además, la de los dirigentes y los activistas que trabajan en favor de los desplazados internos y de los campesinos que defienden sus tierras que también están siendo perseguidos⁸³.

Igualmente, según el ACNUDH⁸⁴, defensores de los derechos humanos fueron arrestados en varias ocasiones sin que mediara una orden de arresto válida. También se presentaron casos de defensores a los que se ha mantenido en detención preventiva, en violación de los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en el Código de Procedimiento Penal de Colombia⁸⁵. El Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria⁸⁶ informó sobre procedimientos penales abiertos sin fundamento contra defensores de los derechos humanos por delitos contra el orden constitucional y la seguridad pública como rebelión y terrorismo, sobre la base de informes de los servicios de inteligencia militar y civil, además de los testimonios de testigos poco fiables, pese a que el mismo Código prohíbe la utilización de informes de los servicios de inteligencia como pruebas para la apertura de procedimientos judiciales y a que según sentencia de la Corte Constitucional, los testimonios de testigos reintegrados no podían utilizarse como prueba para incoar procedimientos judiciales. Como consecuencia de lo anterior, la libertad de expresión se ha visto restringida debido al enjuiciamiento de defensores por calumnia y libelo en aplicación de los artículos 220 a 228 del Código Penal de Colombia, lo cual también ha tenido un efecto intimidatorio sobre ellos⁸⁷.

⁸² NACIONES UNIDAS. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas concluye visita a Colombia. [En línea] 27 de Julio de 2009. [Citado el: 18 de Febrero de 2013.] <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/075AAAC613A31B0CC12576010039DA28?op=endocument>.

⁸³ SEKAGGYA, Margaret. 2010. Op. cit., p. 1.

⁸⁴ GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL. 2009. Op. cit., p. 5.

⁸⁵ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL DE COLOMBIA, arts. 3 y 356.

⁸⁶ GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA DETENCIÓN ARBITRARIA. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, Incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Misión a Colombia (1º a 10 de octubre de 2008), 1-25. Ginebra: Naciones Unidas, 2009, p. 9.

⁸⁷ ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Ginebra: Naciones Unidas, 2009, p.3.

Así mismo, el fenómeno generalizado de las amenazas y ataques proferidos contra las organizaciones de los defensores de los derechos humanos y sus familias⁸⁸, de los cuales la gran mayoría quedan sin investigar. La impunidad por violaciones de los derechos cometidas contra los defensores contribuye considerablemente a su inseguridad⁸⁹. Además, se enfatizó sobre los casos de incursiones en las oficinas de los defensores y de robos de materiales que contenían información confidencial. Esas violaciones ponen en una situación extremadamente vulnerable a los defensores y a las personas que representan⁹⁰.

La Relatora Especial comparte las opiniones de su predecesora, la Representante Especial del Secretario General sobre los Defensores de los Derechos Humanos⁹¹ y de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de que sólo se podrá lograr una protección real de los defensores de los derechos humanos cuando se haya puesto fin a la estigmatización de los defensores y, agrega, que acabar con la impunidad es otra condición indispensable para garantizar la seguridad de los defensores en el país.

De igual forma, la situación de los defensores de los derechos humanos aparece encabezando los problemas que requieren especial atención en el reciente Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los DDHH en Colombia⁹². La Oficina en Colombia continuó documentando casos de amenazas, vigilancia, robos de información, violencia sexual y homicidios contra defensores de los derechos humanos. La mayoría de los casos observados son atribuibles a los grupos

⁸⁸ SEKAGGYA, Margaret. 2010. Op. cit., p. 5.

⁸⁹ HUMAN RIGHTS FIRST, 2009, Nueva York. Disponible en <http://www.humanrightsfirst.org/defenders/reports/index.aspx>.

⁹⁰ SEKAGGYA, Margaret. 2010. Op. cit., p. 1.

⁹¹ JILANI, Hina. Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, Misión a Colombia (23 a 31 de octubre de 2001). Ginebra: Naciones Unidas, 2002. págs. 3- 68.

⁹² OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas, 2012. p. 9.

surgidos tras la desmovilización de organizaciones paramilitares. No obstante, las FARC-EP también han sido acusadas de violaciones contra los defensores de los derechos humanos. Aquellos que trabajan en casos de ejecuciones extrajudiciales han recibido amenazas de agentes estatales. En zonas de intenso conflicto los líderes indígenas son acusados de pertenecer a grupos guerrilleros. Los funcionarios judiciales a veces son presionados por los militares para que procesen a defensores y dirigentes.

Según el Informe presentado por la sociedad civil al Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos⁹³, Colombia es uno de los países más peligrosos para la defensa de los DDHH. Entre enero de 2008 y junio de 2012, por lo menos 923 personas fueron agredidas por esa causa. De ellas, 142 fueron asesinadas y 6 desaparecidas forzosamente. El Informe señala algunos problemas que persisten en relación a la situación de los defensores en el país, tales como: i) Estigmatización de parte de altos funcionarios públicos y del Ejército Nacional, que difunden señalamientos contra personas defensoras de DDHH de ser terroristas y de llevar adelante una guerra jurídica y política contra el Estado; ii) Judicialización y encarcelamiento arbitrarios, como estrategia de intimidación y censura; iii) Medidas de protección insuficientes, coyunturales, que no garantizan la continuidad del trabajo, enfocadas en aspectos materiales e individuales del riesgo y no en la prevención y la protección colectiva, sin enfoque diferencial; iv) Impunidad generalizada.

Sin embargo, de acuerdo al mismo Informe presentado por el Gobierno Nacional⁹⁴, 49 de las 133 recomendaciones se cumplieron en su totalidad y las temáticas frente a las cuales existe mayor grado de cumplimiento están relacionadas con la interlocución, consulta y diálogo transparente y constructivo con organizaciones de la sociedad civil; avances en investigación de violaciones a derechos humanos; atención a estándares en materia de DDHH; legitimización a defensores de DDHH y protección. En el Informe se afirma que se avanzó en materia de justicia con resultados comparativos en

⁹³ COORDINACIÓN COLOMBIA-EUROPA-ESTADOS UNIDOS. Informe para el Examen Periódico Universal de Colombia, Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2008-2012. Bogotá, 2013, p. 11.

⁹⁴ GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL. Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos Mayo 2013 Colombia, 2012. p. 13.

investigaciones en las que figuran como víctimas defensores de DDHH. A noviembre de 2008 la Unidad de DDHH y DIH de la Fiscalía General de la Nación tenía asignados 35 casos, 7 en juicio y 8 sentencias condenatorias con 14 personas condenadas, mientras que a 31 de agosto de 2012, tenía 50 casos asignados, 2 en juicio y 36 sentencias condenatorias contra 49 personas.

En el país existe una gran coalición de organizaciones de la sociedad civil denominada: Somos Defensores, la cual tiene su génesis en 1997 como respuesta a los ataques contra los defensores, “diversas organizaciones sociales y no gubernamentales convocaron la atención del país para evitar más muertes, el exilio o la fragmentación de los procesos sociales”⁹⁵. En la actualidad hacen parte de esta organización las organizaciones no gubernamentales MINGA, BENPOSTA y Comisión Colombiana de Juristas.

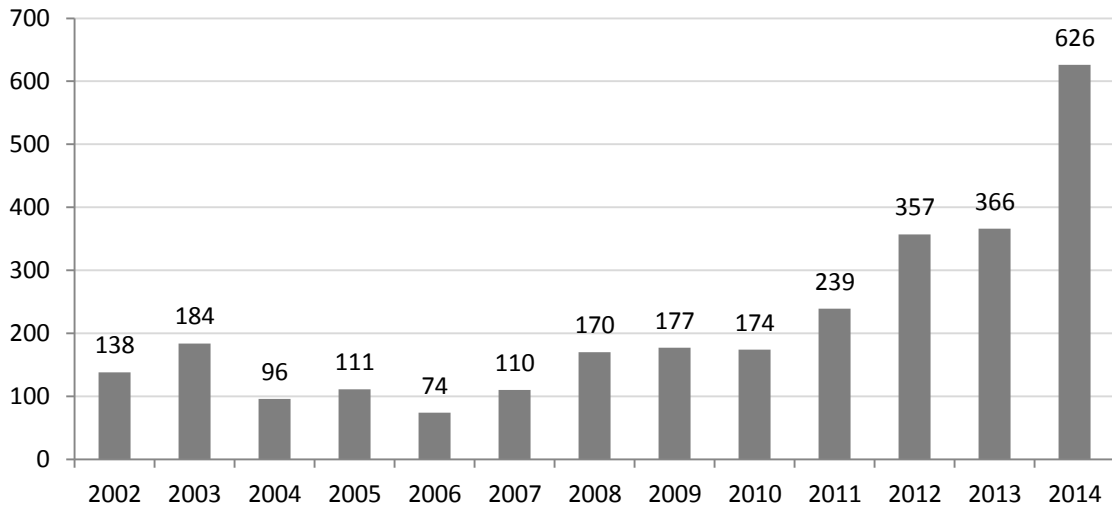
El Programa creó en 2001, un Sistema de Información de agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia SIADDHH⁹⁶, con el fin de visibilizar las agresiones que se cometen por la actividad de defensa de los derechos humanos en el país. Según el registro realizado por el sistema entre 2002 y 2014 se documentaron 2822 casos de agresión contra defensores. De acuerdo al tipo de agresión se registraron: 1780 amenazas, 400 asesinatos, 244 detenciones arbitrarias, 278 atentados, 39 usos arbitrarios del sistema penal, 24 heridas, 19 desapariciones forzadas, 27 hurtos de información, 5 torturas, 3 secuestros y 3 casos de violencia sexual.

⁹⁵ PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS SOMOS DEFENSORES, Quiénes somos. Historia. [En línea] Junio 10 de 2009. [Citado el: 22 de junio de 2011]

http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=1&Itemid=2

⁹⁶ PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS SOMOS DEFENSORES. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH. [En línea] Marzo 7 de 2015. [Citado el: 31 de Marzo de 2015.] <http://www.somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh>.

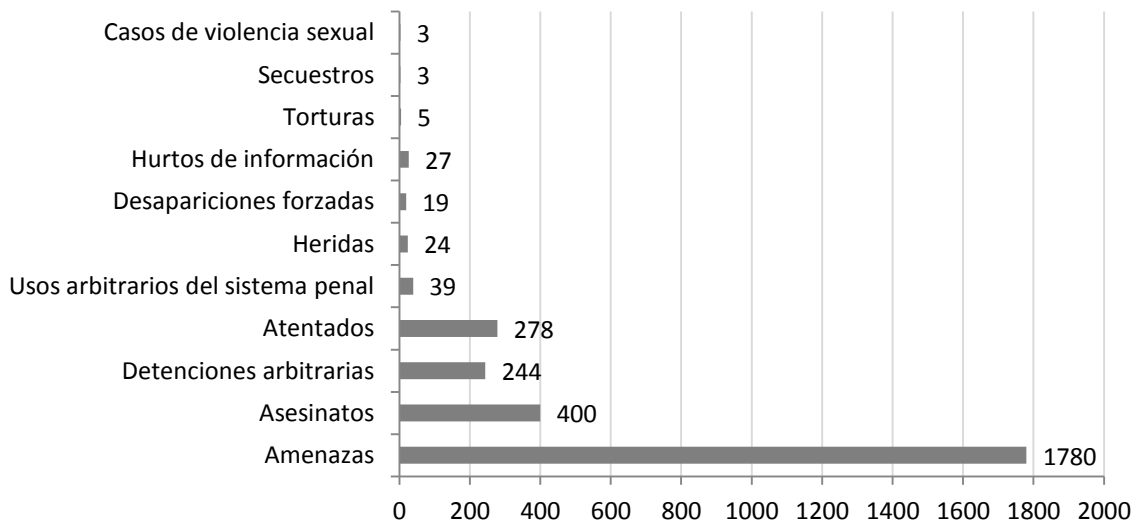
Agresiones registradas contra Defensores de Derechos Humanos (2002-2014)



Elaboración propia.
Fuente SIADDHH – Programa Somos Defensores

Figura 1: Agresiones registradas contra Defensores (2002-2014)

Tipo de agresiones registradas contra Defensores de Derechos Humanos (2002-2014)



Elaboración propia.
Fuente SIADDHH – Programa Somos Defensores

Figura 2: Tipo de agresiones registradas contra Defensores (2002-2014)

La distribución de las agresiones según las regiones más afectadas fueron, las siguientes: 578 en el Distrito Capital, 297 en Santander, 231 en Cauca, 214 en Valle del Cauca, 176 en Antioquia, 112 en Nariño, 111 en Arauca, 98 en Atlántico, 80 en Chocó, 76 en Sucre, 72 en Meta, 63 en Bolívar, 55 en Tolima, 53 en Córdoba, 50 en Caquetá, 48 en Norte de Santander, 42 en Risaralda, 31 en Putumayo, 27 en Cesar, 25 en Caldas, 21 en Boyacá, 20 en La Guajira, 19 en Cundinamarca, 15 en Magdalena, 15 en Quindío y 14 en Huila.

Las víctimas más frecuentes fueron: líderes indígenas, líderes afro-descendientes, líderes campesinos, líderes de desplazados, líderes reclamantes de tierras, líderes comunitarios, dirigentes sindicales, activistas de organizaciones de derechos humanos, defensores de mujeres, líderes estudiantiles, líderes ambientalistas, defensores LGBTI. Entre los colectivos humanos con mayor número de agresiones se encuentran: el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado – MOVICE, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Alimentos – SINALTRAINAL, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca – ACIN, Fundación Integral Pacífico Nariñense – FIPAN, Unidad Indígena del Pueblo Awa – UNIPA⁹⁷.

Los victimarios que profirieron las amenazas con mayor frecuencia fueron: las Águilas Negras, los Comandos Urbanos de los Rastrojos, los Urabeños, las Autodefensas Unidas de Colombia, las Autodefensas Gaitanistas, Ejercito Antirestitución y el Comando Conjunto de Limpieza, AGCCU. Los responsables de las agresiones individuales identificados son: los grupos paramilitares con un 56%, la fuerza pública con 15%, las guerrillas de las FARC y el ELN con el 4% y se desconoce el 25% de los responsables.

La gráfica indica que los defensores fueron víctimas de 217 agresiones anuales en promedio, durante el periodo analizado de 2002 a 2014. Se muestra en la gráfica un número más o menos constante en las agresiones registradas en contra de los defensores de derechos humanos en Colombia entre 2002 y 2010 y una escalada de agresiones desde el año 2011 que va aumentando de forma considerable cada año hasta incrementarse de manera importante en el año 2014.

⁹⁷ CORPORACIÓN JUSTICIA POR COLOMBIA. 90 días, 96 defensores(as) agredidos en Colombia. [En línea] Abril 13 de 2011. [Citado el: 28 de julio de 2011] <http://www.justiciaporcolombia.org/node/385>

La labor de los defensores de los derechos humanos puede causar un impacto negativo sobre los intereses de ciertos actores, y esto puede a su vez poner en riesgo a los defensores. Es, por tanto, importante subrayar que el riesgo forma parte inherente de las vidas de los defensores en ciertos países. Los defensores de los derechos humanos que trabajan en zonas de conflicto están expuestos a unos riesgos específicos, sobre todo en las situaciones de conflicto armado: Muchos de los asesinatos de civiles son debidos a las prácticas indiscriminadas de la guerra, pero muchos otros son el resultado de que los civiles se convierten en objetivos militares directos⁹⁸.

Las diversas partes en el conflicto colombiano han generado el desplazamiento de más de 5 millones de personas y se han apropiado ilegalmente de millones de hectáreas de tierra, los pueblos indígenas y las comunidades afro-descendientes y campesinas son los que han sufrido las mayores pérdidas. Todos los actores implicados en el prolongado conflicto armado han cometido abusos y ataques contra los defensores de derechos humanos. En muchos casos, han sido atacados en represalia por las acciones que ellos han emprendido para proteger los derechos humanos relativos a la tierra, el territorio y los recursos naturales⁹⁹.

Las agresiones reiteradas ha sido señaladas por organizaciones internacionales como Washington Office of Latin America – WOLA, Latin America Working Group, Center for Justice International Law, Center for International Policy en Estados Unidos y Amnistía Internacional en Europa quienes constatan que las amenazas, asesinatos y hostigamientos continúan¹⁰⁰. Lo que ha dado origen a iniciativas de carácter internacional en apoyo a los defensores en el país, de ese modo, se llevó a cabo la Campaña nacional

⁹⁸ PEACE BRIGADES INTERNATIONAL. Manual de Protección para Defensores de los Derechos Humanos. 2005, Op. cit., p. 15.

⁹⁹ AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2012. Op. cit., p. 21.

¹⁰⁰ OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS. Defensores colombianos de Derechos Humanos Siguen Sufriendo Amenazas, Ataques, Acoso y Escuchas Ilegales Bajo el Gobierno de Santos en Colombia. [En línea] Mayo 26 de 2011. [Citado el: 10 de Julio de 2012.]
http://www.wola.org/es/noticias/defensores_colombianos_de_derechos_humanos_siguen_sufriend_o_amenazas_ataques_acoso_y_escuch

e internacional “Por el derecho a defender los derechos humanos en Colombia”¹⁰¹, una iniciativa civil de 280 organizaciones de 24 países del mundo, para visibilizar la situación de los defensores de derechos humanos en Colombia, que son agredidos por razón de su trabajo legal y legítimo.

En este orden de ideas, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos instó en 2011 al gobierno a revisar a fondo los diversos programas estatales de protección. Ese mismo año, el gobierno emitió el Decreto 4065, por el cual se unificaban todos los programas de protección del Ministerio del Interior bajo la Unidad Nacional de Protección. En virtud del Decreto 4066, el personal del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), servicio de inteligencia civil, fue transferido a la Unidad Nacional de Protección. El empleo del personal del DAS en la aplicación de las medidas de protección suscitó inquietud, ya que en 2009 se hizo pública la vigilancia ilegal que realizaba el DAS cuyos objetivos eran, entre otras personas, defensores de derechos humanos. Por otro lado, la responsabilidad de brindar medidas de seguridad se transfirió a empresas de seguridad privada, donde existe un escaso control para impedir que se contrate a ex miembros de grupos armados ilegales, ya sean guerrilleros, paramilitares o ex miembros de las fuerzas de seguridad implicados en violaciones de derechos humanos. En este contexto y dada la estigmatización persistente ejercida en ocasiones por funcionarios públicos, además de los elevados niveles de impunidad en casos de amenaza y otros abusos, algunos defensores se han mostrado reticentes a aceptar las medidas de protección física del Estado o han decidido rechazarlas¹⁰².

La oficina del Alto Comisionado en Colombia continúa observando retrasos en la aplicación de las medidas de protección, lo que aumenta la posibilidad del daño. Así mismo, señala la necesidad de implementar medidas diferenciales dirigidas a mujeres, indígenas y líderes afro-descendientes, prestando especial atención a los defensores de zonas rurales, pues ellos usualmente no solicitan medidas de protección, debido a que la

¹⁰¹ CAMPAÑA NACIONAL E INTERNACIONAL POR EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA. Lista de organizaciones a nivel mundial que participan en la campaña. [En línea] Mayo 14 de 2011. [Citado el: 25 de Julio de 2012.] <http://www.colombiadefensores.org/colaboradores.asp>

¹⁰² AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2012. Op. cit., p. 56.

Unidad Nacional de Protección es mucho más conocida y eficaz en la protección de los defensores de las zonas urbanas, dado que algunas medidas, como los vehículos blindados, no son adecuadas para los caminos rurales y los guardaespaldas diurnos dejan desprotegidos a los defensores en la noche por lo cual no son eficaces para los defensores que viven en dichas zonas. La Oficina en Colombia considera que no todos los actores estatales tienen un acceso adecuado a los mecanismos de protección, como es el caso de los personeros y los militares que presentan pruebas o testimonios contra el acusado. Además, indica que la Fiscalía General de la Nación debe generar un análisis de patrones más eficaz a fin de mejorar las tasas de éxito, para evitar el retraso en las investigaciones sobre delitos cometidos contra los defensores, algo esencial para una protección eficaz¹⁰³.

Los riesgos que enfrentan los defensores en Colombia se han podido identificar desde las acciones de agresión registradas desde 2002 por el Sistema de Información del Programa Somos Defensores – SIADDHH. En el año 2013 esta organización realizó una evaluación a los instrumentos de protección a defensores vigentes para la cual, se tuvo en cuenta solo las cifras de agresión registradas durante en Proceso Nacional de Garantías correspondientes al periodo comprendido entre enero 2009 y septiembre de 2013¹⁰⁴.

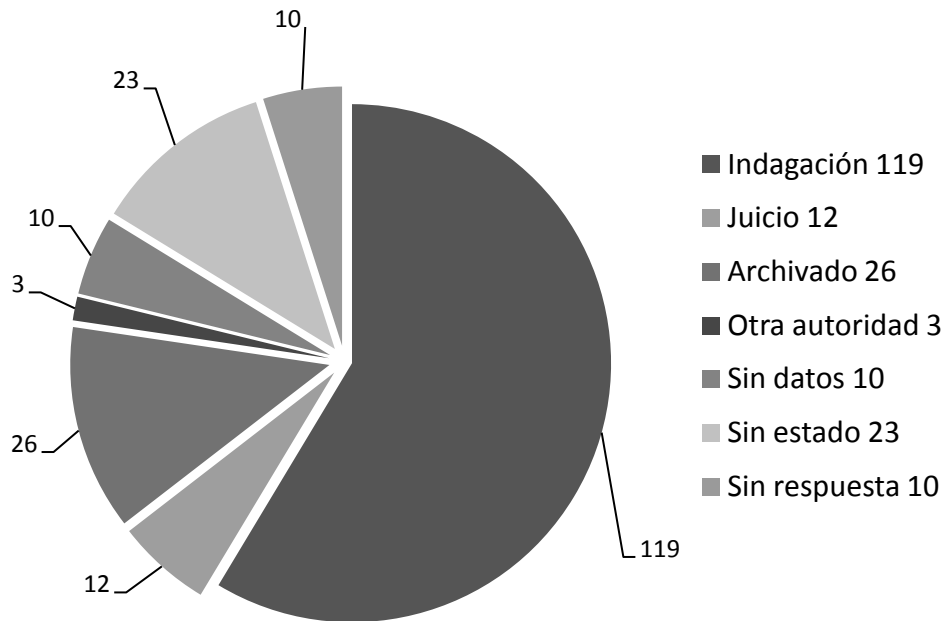
De los 219 homicidios reportados por el SIADDHH, se encuentran en impunidad el 95%. Solo 12 de los 219 casos, han pasado de la indagación, primera etapa del Nuevo Sistema Penal Acusatorio, es decir el 5%. El 2.2% de los casos reportados lo que equivale a 5 homicidios están en etapa de juicio y la Fiscalía reconoce que fueron crímenes contra defensores de derechos humanos. Están activas 119 investigaciones, pero ya han pasado 4 años en 19 de los casos y aún no hay resultados. Ya se encuentran archivados 26 casos. Las Fiscalías no dan cuenta sobre la investigación en 59 casos¹⁰⁵.

¹⁰³ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2012. Op. cit., p. 10.

¹⁰⁴ ULCUÉ, Gustavo, CIFUENTES, Sonia y GUEVARA, Carlos. Programa Somos Defensores. Protección al tablero. Bogotá: Factoría Gráfica Editores, 2014, p. 14.

¹⁰⁵ Ibid., p. 69.

Estado de las investigaciones de homicidios a defensores de derechos humanos (2009-2013)



Elaboración propia.
Fuente SIADDHH – Programa Somos Defensores

Figura 3: Estado de las investigaciones de homicidios a defensores (2009-2013)

“Un crimen contra un defensor/a de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, a la luz del Sistema Penal Acusatorio [...] toma en promedio casi una década para proferir, en el mejor de los escenarios, sentencias condenatorias; la mayoría de ellas sólo contra algunos de los responsables, pues muy pocas veces se logra establecer e individualizar a la totalidad de los autores materiales e intelectuales de los crímenes”¹⁰⁶.

La situación descrita ejemplifica la falta de eficacia y la justicia tardía es sinónimo de impunidad a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Por ello, y debido a la necesidad de adoptar medidas con el fin de mitigar la impunidad de estos crímenes,

¹⁰⁶ Ibid., p. 69.

se declaró como un crimen de lesa humanidad, a los asesinatos de defensores de los derechos humanos para evitar que por el transcurrir del tiempo se decrete la prescripción de la acción penal¹⁰⁷.

Según señala el Programa no gubernamental de protección a defensores de derechos humanos:

Si bien el gobierno nacional ha avanzado en normatividad y en dispositivos para ampliar la cobertura de protección a líderes y defensores; las cifras de agresión se siguen incrementando exponencialmente, lo cual sugiere que las razones de fondo no se están tocando. [...] El Estado colombiano ha centrado su atención en medidas materiales e individuales de protección, dejando de un lado la protección colectiva y política, además de no avanzar en prevención e investigación judicial, dos pilares fundamentales para la protección integral y prevenir que estos hechos no se repitan [...] ¹⁰⁸.

A pesar del desarrollo de instrumentos de protección de los defensores, en los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano de derechos humanos, en Colombia éstos agentes realizan su labor en un ambiente de inseguridad, en un escenario político de estigmatización de sus labores y en un escenario jurídico de impunidad frente a las violaciones de que son víctimas.

¹⁰⁷ Ibid., p. 47.

¹⁰⁸ PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS. 2013. Op. cit., p. 34.

3.Recomendaciones al sistema colombiano de protección a defensores de derechos humanos

El cumplimiento de la obligación de respeto de los derechos humanos por parte del Estado requiere la existencia de garantías efectivas para que los defensores realicen su trabajo. A fin de valorar los avances y de puntualizar las deficiencias que presenta el sistema de protección colombiano, se refieren a continuación algunos hallazgos con respecto a la protección de los defensores de derechos humanos, escenario que permitirá plantear las distintas alternativas y propuestas para su mejoramiento de acuerdo con el estándar existente a nivel internacional¹⁰⁹ y regional¹¹⁰ en materia de protección a defensores de derechos humanos.

En general, la prevención de violaciones de derechos humanos es una obligación del Estado que consiste en adoptar todas las medidas que, con plena observancia de la Constitución y de las normas nacionales e internacionales, promuevan el respeto, la protección y la garantía de los DDHH de todas las personas sujetas a la jurisdicción nacional. Debe propender por evitar daños contra las personas que enfrentan especial situación de amenaza, tipificar como delitos las violaciones a los DDHH, investigar, juzgar y sancionar a los responsables y establecer mecanismos institucionales para evitar su repetición, por ello, debe ser considerada la necesidad de desarrollar la prevención por medio de una política pública integral y diferencial.

Las políticas públicas son importantes para dar vida a los compromisos adquiridos por los Estados que se encuentran establecidos en la legislación a partir de los estándares

¹⁰⁹ SEKAGGYA, Margaret. 2011. Op. cit., p. 3.

¹¹⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2012. Op. cit., p. 200.

internacionales¹¹¹. Debido a que no es suficiente la inscripción en el sistema normativo “un conjunto de normas constituye un sistema discursivo que no es por sí sólo una garantía de realización concreta”¹¹², por ello, “el cumplimiento de los derechos humanos requiere que el Estado adopte aquellas medidas ejecutivas, administrativas y presupuestales necesarias, adecuadas y suficientes para garantizarlos”¹¹³, así entonces, “las políticas públicas constituyen las herramientas desarrolladas por el Estado para favorecer y garantizar el cumplimiento y el respeto a estos derechos considerados como bienes públicos fundamentales constitutivos de una sociedad democrática”¹¹⁴.

En la práctica, “los Estados han tendido a considerar los derechos humanos con un tema relacionado mayormente con la promulgación de normas y leyes”¹¹⁵. No obstante, “una política pública no se limita a unos instrumentos jurídicos. Estos representan tan sólo una formulación más o menos precisa de la solución que se requiere. Su impacto concreto se obtendrá mediante la movilización coordinada de recursos humanos, materiales y financieros”¹¹⁶.

En el caso particular de los defensores de derechos humanos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha observado que “la falta del diseño de una política global de protección [...], propicia un estado de indefensión que repercute en detrimento de las labores adelantadas por los defensores de derechos humanos”¹¹⁷.

La realidad muestra que en países donde se dan repetidas agresiones contra DDH, las instituciones del Estado no están dando la debida respuesta a las agresiones contra los/as DDH. Además, dicha problemática es de naturaleza

¹¹¹ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. México, D.F. : OACNUDH, 2010, p. 9.

¹¹² ROTH, André. Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006, p.46.

¹¹³ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2010. Op. cit., p. 22.

¹¹⁴ ROTH, André. 2006. Op. cit., p.60.

¹¹⁵ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2010. Op. cit., p. 22.

¹¹⁶ ROTH, André. 2006. Op. cit., p.68.

¹¹⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2012. Op. cit., p. 215.

compleja e involucra a muy distintas instituciones y sectores sociales. Por lo tanto, los/as DDH generalmente aceptan la necesidad del enfoque específico que una política pública puede dar para su protección. Dicha política pública, sin embargo, no puede pretender sustituir la obligación que tienen los poderes del Estado para acabar con las agresiones contra los/as DDH. Dicho de otro modo, tales políticas públicas sólo están llamadas a jugar un papel importante en la protección de los/as DDH mientras el Estado finalmente cumple con su obligación (o se generan las condiciones para su cumplimiento)¹¹⁸.

La Comisión recomienda, que la política incluya una “estrategia efectiva y exhaustiva de prevención, con el fin de evitar ataques en contra de las defensoras y defensores de los derechos humanos. Para ello se requiere otorgar fondos apropiados y apoyo político a las instituciones y los programas”¹¹⁹.

En los países en donde los ataques en contra de los defensores son más sistemáticos y numerosos, los Estados deben poner a disposición todos los recursos necesarios y adecuados para evitar daños contra su vida e integridad física. Los programas de protección especializados pueden facilitar a los Estados cumplir con su obligación de protección al permitir mayor cercanía y conocimiento concreto de la situación particular del defensor en riesgo y consecuentemente, poder brindar una intervención oportuna, especializada y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar el defensor¹²⁰.

Es necesario implementar una política pública para la protección de los defensores con enfoque de derechos de manera que ellos dejen de ser un mero beneficiario de los programas, proyectos y políticas públicas para convertirse en titulares de derechos. El enfoque basado en derechos constituye un marco conceptual para el proceso de

¹¹⁸ PROTECTION INTERNACIONAL. Focus 2013 - Políticas públicas para la protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos: últimos avances. Bruselas: Protection Internacional, 2013, p. 5.

¹¹⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2012. Op. cit., p. 242.

¹²⁰ PROTECTION INTERNACIONAL. 2013. Op. cit., p.222.

desarrollo humano orientado a la promoción y la protección de derechos humanos¹²¹. Es un instrumento que usa la teoría internacional de los derechos humanos, pero que a su vez incorpora una dimensión política: la decisión pública adoptada a través de las políticas públicas del Estado, el responsable de la vigencia de los derechos y pone al ciudadano al centro de toda decisión¹²². Adoptar el enfoque de derechos permite abordar la problemática de los defensores de derechos humanos, al desligarse de enfoques utilitarios que focalizan la atención donde los recursos llegan a mayor población para, en cambio, dar prioridad a la asignación de recursos a aquellos tipos de violación de derechos más graves, aunque solo sea a un número reducido de personas¹²³.

El paso de enunciados filosóficos a la implementación de políticas públicas favorables a los derechos humanos constituye un gran reto para el Estado y la sociedad. En primer lugar, los avances en la legislación internacional promueven el acceso universal a los derechos, preservando y respetando la diversidad, y consagrado una máxima como la no discriminación de los actores involucrados en los procesos de planificación pública en aras de garantizar la universalidad y equidad de los derechos. En segundo lugar, los procesos de planificación requieren de la participación y empoderamiento de las comunidades a través de sujetos documentados, reflexivos y críticos dispuestos a involucrarse activamente en la resolución de las problemáticas presentes en su entorno. En tercer lugar, la rendición de cuentas y exigibilidad garantizan la responsabilidad de los titulares de deberes, no obstante, su efectiva realización requiere de sistemas de monitoreo y evaluación que den cuenta de los avances y retrocesos en materia de derechos. Por último, es necesario considerar la integralidad y progresividad como elementos que definen los derechos humanos: por un lado, el incuestionable hecho de que todos los derechos están interrelacionados, en tanto la realización de uno depende, si no totalmente, al menos en parte del resto; y por

¹²¹ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos. Ginebra: Oficina de las Naciones Unidas, 2006, p. 21.

¹²² ALZA, Carlos. El enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?. En: Derechos Humanos y Políticas Públicas. Barcelona: dhes, 2014, p.54.

¹²³ Ibid., p. 54.

el otro, que el Estado como garante debe propender a alcanzar el máximo posible, de acuerdo a sus posibilidades, en cuanto a medios que permitan el ejercicio de los derechos. Estos aspectos son básicos para iniciar la transformación social que promueva los derechos humanos como una práctica social legitimada y con mecanismos operacionales e institucionales que garanticen su ejercicio y exigencia, y no simplemente su establecimiento formal como máximas ético-morales que no implican necesariamente el reconocimiento de las personas como sujetos sociales (identidad) y sujetos de derechos (ciudadanía)¹²⁴.

Ahora bien, para garantizar el derecho a la defensa de los Derechos Humanos, el Estado colombiano debe adoptar las medidas necesarias para la salvaguarda de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad personal, que permitan a los defensores de derechos humanos, ejercer su actividad libre del temor de ser sujetos de violencia; pero también, debe adoptar medidas dirigidas al respeto y garantía del derecho a ser protegido, a la libertad de expresión, a la libertad de asociación, a acceder a comunicarse con organismos internacionales, a la libertad de opinión, a la manifestación pública y pacífica, a un recurso efectivo y a acceder a recursos. Para garantizar los derechos de los defensores se requiere realizar un reconocimiento político de su labor, adoptar mecanismos jurídicos que les permitan ejercer su labor y desarrollar medidas técnicas para su protección.

3.1 Reconocimiento político de la labor de los defensores de derechos humanos en Colombia

El reconocimiento político a la labor de los defensores en Colombia, se ha hecho público a través de, por ejemplo, actos administrativos como en la Directiva 012 de 2010 del Procurador General de la Nación, para la protección, promoción y respeto del Estado a la labor de los defensores de derechos humanos y líderes sociales, en la cual el Procurador insta a los servidores públicos a abstenerse de hacer falsas imputaciones o acusaciones

¹²⁴ GIMENEZ, Claudia; VALENTE, Xavier. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Caracas: Cuaderno del Cendes, 2010, p. 65.

que comprometan la seguridad, la honra y el buen nombre de los defensores de derechos humanos, a las autoridades competentes a investigar oportunamente las quejas y denuncias por amenazas contra los defensores, a dar aplicación a la Ley 1288/2009 por parte de los servidores que llevan a cabo acciones de inteligencia y a acatar lo señalado en la Directiva Presidencial 07 de 1999 y la 09 de 2003 del Ministerio de Defensa. Igualmente, un gran logro en materia de lucha contra la impunidad es la Sentencia de 23 de mayo de 2012, de la sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que declara que los casos en los que un defensor de derechos humanos resulte asesinado, se deberán catalogar éstas conductas como crímenes de lesa humanidad, para evitar que se decrete la prescripción de la acción penal por el transcurrir del tiempo.

No obstante, la estigmatización y la impunidad siguen siendo problemas recurrentes en Colombia y unas de las causas de perpetuación de la violencia en contra de los defensores. La estigmatización que proviene de diversos sectores e incluso de las autoridades instituidas para la protección¹²⁵, puede decirse que ha incrementado el número de amenazas, de 209 registradas en 2013 a 488 en 2014¹²⁶ y la impunidad frente a las acciones que atentan contra su integridad y su labor, como por ejemplo, el 95% de impunidad en los 219 homicidios a defensores reportados desde 2009¹²⁷ sin mencionar las demás agresiones en su contra.

Es importante tener en cuenta que el principal riesgo de los defensores es que a menudo las amenazas de hecho se convierten en ataques. Los agresores poseen la voluntad, los medios y la impunidad para llevar a cabo las amenazas. Por lo tanto, el mejor instrumento para proteger a los defensores es la acción política dirigida a la necesidad por parte de los gobiernos y la sociedad civil de presionar y

¹²⁵ Andrés Villamizar, el saliente director de la UNP, señaló en medios de comunicación que los protegidos hacían negocio con los mecanismos de protección.

¹²⁶ PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS. La divina comedia. Informe Anual 2014 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH. [En línea] Febrero 18 de 2015. [Citado el: 3 de marzo de 2015.] <http://somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh/132-la-divina-comedia>

¹²⁷ ULCUÉ, Gustavo Adolfo y CIFUENTES, Sonia, GUEVARA, Carlos. Programa Somos Defensores. 2014. Op. cit., p. 69.

actuar contra aquéllos que día tras día amenazan, hostigan y matan a defensores¹²⁸.

Los Estados deberían abstenerse de estigmatizar la labor de los defensores, reconocer públicamente que el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos es una acción legítima y que, al ejercer estas acciones, los defensores no están contra las instituciones del Estado sino que, por el contrario, propenden al fortalecimiento del Estado de Derecho y la ampliación de los derechos y garantías de todas las personas, siendo este, el primer paso para prevenir las amenazas y riesgos en su contra. Los Estados no deberían tolerar que se ponga en duda la legitimidad del trabajo de los defensores y sus organizaciones. Los funcionarios públicos deben abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a los defensores o que sugieran que actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción o protección de derechos humanos. Adoptar las medidas correspondientes para reconocer jurídicamente el derecho a defender los derechos humanos y difundir su contenido en los sectores gubernamental, educativo y social¹²⁹.

Los Estados deberían asegurar que las autoridades o terceros no manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a los defensores de derechos humanos. Deberían tomar todas las medidas necesarias para evitar que mediante investigaciones estatales se someta a juicios injustos o infundados a las personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos. Revisar y asegurar que los tipos penales comúnmente utilizados para detener a defensores se encuentren formulados de acuerdo al principio de legalidad. Adoptar mecanismos para evitar el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas, a través de medidas de planeación, prevención e investigación. Abstenerse de incurrir en alguna injerencia arbitraria en las sedes así como en las comunicaciones de las organizaciones de derechos humanos y sancionar a aquellos que incurran en esas transgresiones¹³⁰.

¹²⁸ PEACE BRIGADES INTERNATIONAL. Manual de Protección para Defensores de los Derechos Humanos. 2005, Op. cit., p. 4.

¹²⁹ SEKAGGYA, Margaret. 2011. Op. cit., p. 3.

¹³⁰ Ibid., p. 3.

Asegurar que el procedimiento de inscripción de organizaciones de derechos humanos en los registros públicos no impedirá la labor de estas y que éste tendrá un efecto declarativo y no constitutivo. Los Estados deberían garantizar que el registro de las organizaciones se tramitará de manera rápida y que se exigirá solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del registro. Asegurar que las autoridades encargadas del registro no tengan una actuación discrecional para otorgar o negar el registro de las organizaciones, o bien, que a través de controles rutinarios las autoridades obliguen a organizaciones a presentar documentos que excedan los límites de confidencialidad que requieren para su libre accionar con independencia¹³¹.

Abstenerse de restringir los medios de financiación de las organizaciones de derechos humanos. Los Estados deberían permitir y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional¹³².

Los Estados deberían emprender, como política pública, la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos de los defensores, a través de investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por los defensores que logren sanciones para sus autores¹³³.

3.2 Mecanismos jurídicos para ejercer la labor de defensa de los derechos humanos en Colombia

De otra parte, es preciso reconocer los instrumentos jurídicos en los cuales el Estado ha avanzado, que tienen que ver especialmente con la instauración de un Programa de Protección definido en la Ley y adscrito a un organismo público de seguridad que vincula un operador externo lo que aporta analistas de riesgo que poseen calidad de civiles y

¹³¹ Ibid., p. 3.

¹³² Ibid., p. 4.

¹³³ Ibid., p. 2.

revisten conocimiento en derechos humanos. No obstante, es preocupante la negación a la práctica de estudios de riesgo por parte de personal de la UNP¹³⁴, el empleo del personal del DAS luego de hacerse pública la vigilancia ilegal que se realizaba allí a defensores de derechos humanos¹³⁵ y el alto número de devoluciones de casos debido a la falta de confianza en las entidades del Estado.

Los Estados deben adoptar legislación sobre la protección de los defensores de los derechos humanos. Un sistema de protección debe ir más allá de la simple operación de un Programa de Protección contra actos de violencia, debería hacer parte de un plan nacional de derechos humanos que sea asumido como una política prioritaria en todas las instancias decisorias institucionales, dirigido a erradicar los actos que impiden o dificultan las tareas de quienes trabajan en la protección y promoción de los derechos fundamentales. Para que un programa de protección produzca los resultados esperados, debe estar respaldado por un fuerte compromiso político. El compromiso político se va a ver reflejado en la manera en que se asegure jurídicamente el funcionamiento del programa, la efectividad en los mandamientos de las autoridades que estén a su cargo, así como en recursos y personal suficientes e idóneos que sean asignados¹³⁶. Para la implementación de Programas de Protección se deben utilizar las directrices mínimas.

La estructura de un programa de protección debería estar definida en la ley y la protección física de los defensores no debería ser subcontratada a terceros. El personal de Protección debería estar adscrito a un organismo público de seguridad del cual dependan jerárquicamente y deberían desempeñar exclusivamente la función de protección de personas en riesgo y no desarrollar actividades de inteligencia, la selección y capacitación del personal debe hacerse con absoluta transparencia y debe contar con la participación de representantes de la población objeto de los programas a fin de crear lazos de confianza entre las personas protegidas y aquellos encargados de protegerlas.

¹³⁴ Según el Informe Anual 2014 del Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH, del año 2012 al 2014 se han registrado 5872 solicitudes de protección de defensores, que corresponde al 34% del total de solicitudes presentadas a la Unidad Nacional de Protección, no obstante sólo 2611 fueron respondidas positivamente, es decir, el 56% fueron desestimadas.

¹³⁵ AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2012. Op. cit., p. 56.

¹³⁶ SEKAGGYA, Margaret. 2011. Op. cit., p. 3.

El Estado debe garantizar plenamente que el personal asignado a la protección de los defensores no obtenga información para comunicársela a los servicios de inteligencia. Las medidas de protección no deben ser brindadas por los funcionarios de seguridad que, según los beneficiarios, estarían involucrados en los hechos denunciados¹³⁷.

3.3 Medidas técnicas para la protección de los defensores de derechos humanos en Colombia

En lo tocante al desarrollo de medidas técnicas, es de señalar que gracias a los recursos del Programa de Protección hay logros en el aumento de la cobertura de las medidas de protección directa o física como: chalecos antibalas, carros blindados, escoltas y armas, que son necesarias y urgentes pero coyunturales, costosas, insostenibles y además dejan de lado la prevención y las soluciones estructurales. Se presenta aún una gran distancia para alcanzar la protección integral, la cual va mucho más allá de las medidas físicas. La concepción de protección no sólo abarca la seguridad personal, sino que comprende en un concepto más amplio. Sobre el particular, se debería destinar mucho más del presupuesto y del esfuerzo en las acciones de la Estrategia de Prevención.

Es imperativo el esfuerzo del Estado en su conjunto en el tema de la prevención del Programa de Protección que se configura contra los ataques a líderes y defensores de DDHH en el país, la Matriz de riesgo no debe seguir siendo el pilar de la protección del país, y sobre la prevención de ataques contra personas en riesgo, no debe recaer toda la responsabilidad en la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, como sucede en la actualidad, la obligación la tienen también instituciones como el Ministerio Público y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos¹³⁸.

¹³⁷ Ibid., p. 5.

¹³⁸ PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS. El efecto placebo. Informe Anual 2012 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH. [En línea] Febrero 15 de 2013. [Citado el: 15 de octubre de 2013.] <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/412/informe%20somos%20defensores%20espa%C3%B1ol%20FINAL%202012.pdf>

Debe dedicarse a tales programas recursos financieros adecuados. Para garantizar la implementación de medidas de protección adecuadas y efectivas cuando esté en riesgo la seguridad personal y la vida de los defensores es preciso disponer de los recursos humanos, presupuestarios y logísticos necesarios. Asimismo, asegurar que las medidas de seguridad sean efectivamente puestas en práctica durante el tiempo que las condiciones de riesgo lo exijan y deben ser acordadas en consulta con los defensores para garantizar su pertinencia y permitir que puedan seguir el desarrollo sus actividades¹³⁹.

Los programas de protección deben incluir un sistema de alerta temprana con el fin de anticipar y desencadenar la puesta en marcha de medidas de protección. Es necesario proteger a los defensores cuando se encuentren en riesgo su vida e integridad personal, adoptando una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención, con el fin de evitar ataques en su contra¹⁴⁰.

En lo que corresponde a las medidas específicas o diferenciales según el perfil de los defensores con que cuente el Programa de Protección, el Ministerio ha elaborado directrices de atención para proteger la vida de sectores con especiales situaciones de agresión como las mujeres. Sin embargo, los defensores consideran la necesidad de hacer análisis de riesgo colectivo para dar paso a implementación de medidas del mismo orden, pero la UNP continúa utilizando la modalidad de medidas individuales¹⁴¹.

Las medidas de protección deben abordar las características específicas del perfil de los defensores en cuanto a su género, origen étnico, posición de liderazgo y lugar de residencia. Garantizar la seguridad de los grupos de defensores en especial situación de riesgo mediante la adopción de medidas específicas de protección en razón de sus actividades y riesgos habituales. Los defensores requieren protección específica, así como esfuerzos concretos por hacer el entorno en el que operan sea más seguro,

¹³⁹ SEKAGGYA, Margaret. 2011. Op. cit., p. 3.

¹⁴⁰ Ibid., p. 5.

¹⁴¹ PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS. 2013. Op. cit., p. 12.

propicio y tolerante¹⁴². Es posible reducir el riesgo inherente creado por las amenazas y las vulnerabilidades a los que están expuestos los defensores de derechos humanos que trabajan en zonas de conflicto armado al aumentar sus capacidades¹⁴³.

De otro lado, la participación de los defensores en el proceso de reformulación del Programa de Protección que se ha hecho en el marco de la Mesa Nacional de Garantías, un espacio de interlocución entre Estado colombiano y la sociedad civil, instalada en el año 2009 con el objetivo de acordar estrategias y acciones para permitir a las organizaciones defensoras de derechos humanos ejercer sus labores plenamente, ha tenido logros importantes. Sin embargo, aún es evidente el abandono a muchos líderes en regiones del país con presencia de actores armados, agentes corruptos o intereses de particulares¹⁴⁴.

Los defensores deberían ser consultados durante todo el proceso de establecimiento o revisión de los programas de protección. Es fundamental que se prevean canales de consulta e interlocución con las organizaciones de derechos humanos y las personas protegidas. Los espacios de concertación permiten a las autoridades escuchar las propuestas de las organizaciones así como conocer sus necesidades y evaluar el desempeño de las medidas de protección otorgadas. Es necesario generar espacios de diálogo abierto con las organizaciones para conocer tanto sus opiniones acerca de las políticas públicas como los problemas que les aquejan¹⁴⁵.

Es importante anotar que tanto Gobierno Nacional como las organizaciones defensoras de derechos humanos en Colombia, han reconocido algunos retos en la materia: el primero es el de incrementar la capacidad de respuesta del aparato estatal, el segundo es ampliar la capacidad de incidencia e interlocución de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones públicas relacionadas con la defensa de los derechos humanos, y

¹⁴² SEKAGGYA, Margaret. 2011. Op. cit., p. 6.

¹⁴³ PEACE BRIGADES INTERNATIONAL. Manual de Protección para Defensores de los Derechos Humanos. 2005, Op. cit., p. 20.

¹⁴⁴ Ibid., p. 15.

¹⁴⁵ SEKAGGYA, Margaret. 2011. Op. cit., p. 6.

el tercero, el reconocimiento y protección pública de la legitimidad de la actuación de los defensores de derechos humanos y su aporte.

4. Conclusiones y recomendaciones

Como primera aproximación, se hizo una descripción de la problemática que sufren los defensores en el mundo en el ejercicio de su labor; así mismo, se identificaron los correspondientes instrumentos de aplicación internacional y regional que configuran los estándares de protección a los defensores de derechos humanos. Igualmente, se recopilaron los instrumentos que se han adoptado en el orden nacional en favor de los defensores de derechos humanos. Luego de ello, se realizó una verificación de la situación de los defensores de derechos humanos en Colombia, para finalmente, efectuar una evaluación de los instrumentos de protección a los defensores de derechos humanos en el orden interno, donde se puntualizaron las deficiencias, se valoraron los avances presentes en el sistema de protección nacional y se plantearon las distintas alternativas y propuestas para su mejoramiento en concordancia con el recuento de las recomendaciones asumidas por los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano de protección de derechos humanos con relación a la problemática de los defensores.

En virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos los Estados tienen dos obligaciones esenciales que consisten en respetar y garantizar los Derechos Humanos de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción. Sin embargo, cuando el Estado no proporciona la protección adecuada contra las violaciones de estos derechos, los Defensores de Derechos Humanos se convierten en la única opción para salvaguardar esos derechos.

En efecto, los defensores de derechos humanos juegan un importante rol en la construcción de las democracias, más aún en Estados en situación de conflicto armado como Colombia, en los que se requiere de la contribución ciudadana para terminar con las graves vulneraciones de los derechos humanos.

A pesar de la importante labor que realizan, las personas dedicadas a defender los derechos humanos suelen estar expuestas a violaciones de sus propios derechos; ello debido a la compleja actividad que desarrollan que implica un riesgo debido a que visibilizan situaciones de vulneración a los derechos humanos, señalan a los responsables y exigen al Estado el cumplimiento de sus obligaciones. Si bien, corresponde a las autoridades estatales velar por la protección de los defensores de los derechos humanos, aquellas son generalmente las causantes de los actos que sufren los defensores. En la mayoría de los casos los ataques violentos representan una respuesta deliberada y organizada contra el trabajo de los defensores, vinculada a una clara agenda política.

En muchos países es posible evidenciar algunas circunstancias que implican un entorno de inseguridad para los defensores de derechos humanos e impiden el ejercicio de la defensa, entre ellas: ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas; agresiones, amenazas y actos de hostigamiento; campañas de desprestigio y acciones penales arbitrarias; violación de domicilio e injerencias en instalaciones de organizaciones de derechos humanos; actividades de inteligencia y vigilancia ilegal; restricciones al acceso a la información en poder del Estado y acciones de hábeas data; controles administrativos y financieros arbitrarios; impunidad en las investigaciones de ataques sufridos por defensores.

La ocurrencia de las prácticas mencionadas en contra de los defensores y su labor, conllevan a la vulneración de algunos derechos internacionalmente protegidos tales como: el derecho a la vida, a la integridad personal, a la seguridad, a la libertad de opinión y expresión, a la libertad de reunión y asociación, al debido proceso y a un juicio justo.

El ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos sólo es posible en la medida en que los Estados cumplan con el deber de garantizar los Derechos Humanos y dentro de este, la obligación de prevenir la comisión de violaciones a los derechos que conforman el derecho a ejercer la defensa de los Derechos Humanos, como son: derecho a ser protegido, derecho a la libertad de reunión, derecho a la libertad de asociación, derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales, derecho a la libertad de

opinión y de expresión, derecho a la manifestación pública y pacífica, derecho a debatir y desarrollar nuevas ideas en materia de Derechos Humanos, derecho a un recurso efectivo y derecho a acceder a recursos.

El reconocimiento del papel decisivo que desempeñan los defensores de los derechos humanos y las violaciones en su contra, han propiciado la necesidad de realizar esfuerzos especiales para proteger a los defensores y sus actividades. De esta manera, se han configurado instrumentos de protección en el marco de los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano de derechos humanos, tanto para la integridad de los defensores, como para la implementación de medidas que propicien las condiciones para que estos desarrollen libremente la labor de defensa. Entre los instrumentos, es posible resaltar tres de ellos; de una lado, la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos de Naciones Unidas, asimismo, la Relatoría Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y, finalmente, la Relatoría sobre la situación de los defensores de derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En el caso del Estado colombiano, la obligación de respeto y garantía son derivadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la ratificación de dos de los principales tratados de los sistemas de derechos humanos vigentes en las Américas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - PIDCP y la Convención Americana de Derechos Humanos - CADH

En ese sentido, se constató que la Declaración de defensores debería aplicarse a nivel interno, puesto que desarrolla normas de tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado colombiano, los cuales se encuentran en el nivel más alto de la jerarquía normativa, al ingresar al ordenamiento interno por Bloque de Constitucionalidad.

Igualmente, que la jurisprudencia constitucional declaró que existe un estado de cosas inconstitucional debido a la falta de protección a los defensores de los derechos humanos con el fin de que se adoptaran medidas para garantizar los derechos de estas personas.

Así mismo, que en virtud de la actividad que los defensores de derechos humanos ejercen, estos se encuentran en especial exposición a riesgos extraordinarios, por lo cual se les otorgó el carácter de sujeto de especial protección constitucional, lo cual incrementa el deber de protección que recae sobre el Estado Colombiano.

Sin embargo, fue posible contrastar que en los registros realizados por el Sistema de Información de Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos SIADDHH - se documentaron en Colombia un promedio de 217 agresiones anuales en el periodo entre 2002 y 2014, un total de 2822 casos de agresión contra defensores que se registran como: amenazas, asesinatos, detenciones arbitrarias, atentados, usos arbitrarios del sistema penal, heridas, desapariciones forzadas, hurtos de información, torturas, secuestros y casos de violencia sexual.

Además, que la violencia contra los defensores se perpetúa como consecuencia de la impunidad, puesto que de los 219 homicidios reportados por el SIADDHH, entre enero 2009 y septiembre de 2013 durante el Proceso Nacional de Garantías, se encuentran en impunidad el 95%. Solo 12 de los 219 casos, han pasado de la indagación, primera etapa del Nuevo Sistema Penal Acusatorio, es decir el 5%. El 2.2% de los casos reportados lo que equivale a 5 homicidios están en etapa de juicio y la Fiscalía reconoce que fueron crímenes contra defensores de derechos humanos. Están activas 119 investigaciones, pero ya han pasado 4 años en 19 de los casos y aún no hay resultados. Ya se encuentran archivados 26 casos. Las Fiscalías no dan cuenta sobre la investigación en 59 casos.

A pesar de ser latente su situación de riesgo tienen un alto grado de desprotección del Estado. Según el Informe Anual 2014 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia, del año 2012 al 2014 se han registrado 5872 solicitudes de protección de defensores, que corresponde al 34% del total, no obstante sólo 2611 fueron respondidas positivamente, es decir, el 56% fueron desestimadas.

Por último, según señala el Programa no gubernamental de protección a defensores de derechos humanos:

Si bien el gobierno nacional ha avanzado en normatividad y en dispositivos para ampliar la cobertura de protección a líderes y defensores; las cifras de agresión se siguen incrementando exponencialmente, lo cual sugiere que las razones de fondo no se están tocando. [...] El Estado colombiano ha centrado su atención en medidas materiales e individuales de protección, dejando de un lado la protección colectiva y política, además de no avanzar en prevención e investigación judicial, dos pilares fundamentales para la protección integral y prevenir que estos hechos no se repitan [...] ¹⁴⁶.

Sin duda, el Estado Colombiano ha realizado esfuerzos políticos, jurídicos y técnicos con el fin de respetar y garantizar los derechos de los defensores, al reconocer su condición de defensores, su papel y la legitimidad de sus actividades, al promulgar legislación nacional para su protección e implementar medidas provisionales e inmediatas de protección para los defensores expuestos a los ataques y violaciones.

Sin embargo, es necesario implementar una política pública para la protección de los defensores pues las políticas públicas son importantes para dar vida a los compromisos adquiridos por el Estado, que a su vez se encuentran establecidos en la legislación a partir de los estándares internacionales y ésta a su vez debe incluir el enfoque de derechos, de manera que los defensores dejen de ser un mero beneficiario de los programas, para convertirse en titulares de derechos. Igualmente, además de las medidas de prevención temprana y urgente, como las medidas físicas que, valga decir que aunque son indispensables son solamente temporales, lo que no permite el desarrollo normal de sus actividades de defensa, hace falta tomar medidas estructurales contra la estigmatización de la labor de los defensores para mitigar las amenazas y riesgos en su contra; igualmente, garantizar que el personal asignado a la protección de los defensores no obtenga información para comunicársela a los servicios de inteligencia; e otra parte, aumentar las capacidades de los defensores para reducir los riesgos específicos a los que están expuestos en zonas de conflicto armado; así mismo,

¹⁴⁶ PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS. 2013. Op. cit., p. 34.

fortalecer el diálogo con el fin de formular e implementar una política pública de protección integral y diferencial, involucrando a la sociedad civil y el apoyo técnico de los organismos internacionales; y, finalmente, contar con mecanismos efectivos para combatir la impunidad en las violaciones sucedidas en contra de los defensores y que conduzcan a garantías de no repetición.

A pesar del desarrollo de estándares de protección a los defensores en los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano de derechos humanos, tales agentes en nuestro país realizan su labor en un ambiente de inseguridad, en un escenario político de estigmatización de sus labores y en un escenario jurídico de impunidad frente a las violaciones de que son víctimas. Al verificar la aplicación en el orden interno de los estándares de protección a los defensores de derechos humanos de los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano, fue posible concluir que no se han realizado en Colombia esfuerzos suficientes, encaminados a superar dicha situación.

Bibliografía

ALSTON, Philip. Acabar con la violencia contra los defensores de los derechos humanos en Colombia – Llamamiento de los expertos de las Naciones Unidas. Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias [En línea] 30 de Abril de 2008. [Citado el: 15 de Febrero de 2013.]

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=8337&LangID=S>.

ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2-34. Ginebra: Naciones Unidas, 2009.

ALZA, Carlos. El enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?. En: Derechos Humanos y Políticas Públicas. Barcelona: dhcs, 2014.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Transformar Dolor en Esperanza, Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en América*. Londres: Editorial Amnistía Internacional (EDAI), 2012.

ANAYA, James. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas concluye visita a Colombia, (Julio 27 de 2009), Consulta realizada en febrero de 2013, Disponible en la página web

<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/075AAAC613A31B0CC12576010039DA28?opendocument>.

CAMPAÑA NACIONAL E INTERNACIONAL POR EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA, “Lista de organizaciones a nivel mundial que

participan en la campaña”, (Mayo 14 de 2011), Consulta realizada en julio de 2012, Disponible en la página web <http://www.colombiadefensores.org/colaboradores.asp>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - CIDH, “Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”, (Marzo 7 de 2006), Consulta realizada en febrero de 2013, Disponible en la página web <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/DEFENDERS.SPANISH.pdf>.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CIDH, “Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas”, (Marzo 6 de 2012), Consulta realizada en febrero de 2013, Disponible en la página web <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, p. 1.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - CIDH, “Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, (Noviembre 13 de 2009), Consulta realizada en febrero de 2013, Disponible en la página web <https://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/cautelares.htm>

COORDINACIÓN COLOMBIA-EUROPA-ESTADOS UNIDOS. *Informe para el Examen Periódico Universal de Colombia, Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2008-2012*. 2013

CORPORACIÓN JUSTICIA POR COLOMBIA, “90 días, 96 defensores(as) agredidos en Colombia”, (Abril 13 de 2011), Consulta realizada en julio de 2012, Disponible en la página web <http://www.justiciaporcolombia.org/node/385>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Contenido y Alcance del Derecho a la Reparación. Instrumentos para la Protección y Observancia de los Derechos de las Víctimas, 18. Bogotá: GIZ, 2004.

GIMENEZ, Claudia; VALENTE, Xavier. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Caracas: Cuaderno del Cendes, 2010.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) Colombia. Ginebra: Naciones Unidas, 2009.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL. Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos Mayo 2013 Colombia, 2012.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA DETENCIÓN ARBITRARIA. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, Incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Misión a Colombia (1º a 10 de octubre de 2008). Ginebra: Naciones Unidas, 2009.

HUMAN RIGHTS FIRST, (Junio 20 de 2009), Consulta realizada en febrero de 2013, Disponible en la página web

<http://www.humanrightsfirst.org/defenders/reports/index.aspx>.

INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION – ITUC, “ICTU Annual Survey of violations of trade union rights: Colombia”, (Junio 10 de 2009), Consulta realizada en febrero de 2013, Disponible en la página web

<http://survey09.ituc-csi.org/survey.php?IDContinent=2&IDCountry=COL&Lang=EN>.

JILANI, Hina. Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, Misión a Colombia (23 a 31 de octubre de 2001). Ginebra: Naciones Unidas, 2002.

O'DONNELL, DANIEL. Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. México, D.F. : Editorial Tierra Firme, 2007.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas, 2012.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*. Ginebra: Oficina de las Naciones Unidas, 2004.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. México D.F.: OACNUDH, 2010.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos. Ginebra: Oficina de las Naciones Unidas, 2006.

OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS, “Defensores Colombianos de Derechos Humanos Siguen Sufriendo Amenazas, Ataques, Acoso y Escuchas Ilegales Bajo el Gobierno de Santos en Colombia”, (Mayo 26 de 2011), Consulta realizada en julio de 2012, Disponible en la página web http://www.wola.org/es/noticias/defensores_colombianos_de_derechos_humanos_siguen_sufriendo_amenazas_ataques_acoso_y_escuch

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, “Derechos de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”, (Diciembre 18 de 2011), Consulta realizada en julio de 2012, Disponible en la página web <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>.

PEACE BRIGADES INTERNATIONAL. Manual de Protección para Defensores de los Derechos Humanos. Dublín: FRONT LINE, 2005.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Informe de Seguimiento a la Directiva 012 de 2010 del Procurador General de la Nación: Protección, Promoción y Respeto del Estado a la Labor de los Defensores de Derechos Humanos y Líderes Sociales, 2013.

PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS. El efecto placebo. Informe Anual 2012 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH, (Febrero 15 de 2013), Consulta realizada en octubre de 2013, Disponible en la página web

<http://www.somosdefensores.org/attachments/article/412/informe%20somos%20defensores%20espa%C3%B1ol%20FINAL%202012.pdf>

PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS. La divina comedia. Informe Anual 2014 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH, (Febrero 18 de 2015), Consulta realizada en marzo de 2015, Disponible en la página web <http://somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh/132-la-divina-comedia>

PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, “Quiénes somos. Historia”, (Junio 10 de 2009), Consulta realizada en febrero de 2013, Disponible en la página web http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=1&Itemid=2 Consultada el 28 de julio de 2011.

PROGRAMA NO GUBERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS SOMOS DEFENSORES. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH, (Marzo 7 de 2015), Consulta realizada en marzo de 2015, Disponible en la página web <http://www.somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh>.

PROTECTION INTERNACIONAL. Focus 2013 - Políticas públicas para la protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos: últimos avances. Bruselas: Protection Internacional, 2013.

ROTH, André. Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.

SEKAGGYA, Margaret. Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Julio de 2011.

SEKAGGYA, Margaret. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Misión a Colombia (7 a 18 de septiembre de 2009). Ginebra: Naciones Unidas, 2010.

SEN, Amartya. Development as Freedom. New York: Knopf, 1998.

Sentencia T-439 de 1992, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia T-102 de 1993, MP. Carlos Gaviria Díaz.

Sentencia T-349 de 1993, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

Sentencia T-590 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia T-558 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Sentencia T-719 de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Sentencia T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Sentencia T-496 de 2008, MP. Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia T-1254 de 2008, MP. Manuel José Cepeda Espinosa

Sentencia T-728 de 2010, MP. Luís Ernesto Vargas Silva.

Sentencia T-1002 de 2010, MP. Juan Carlos Henao Pérez.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN. Normatividad, (Febrero 15 de 2013), Consulta realizada en octubre de 2013, Disponible en la página web <http://www.unp.gov.co/Normatividad.html#>.

VÁSQUEZ, Teófilo y GARCÍA, Martha Cecilia. Programa Somos Defensores. Defender y proteger la vida. La acción de los defensores de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Antropos Editores, 2008.